

CCB1257
NI=04849
Ej. 1

Camara de Comercio de Bogotá
Dirección de Seguridad y Convivencia

JUNTA DIRECTIVA
COMITÉ DE SEGURIDAD

PLAN DE ACCIÓN EN SEGURIDAD 2002 - 2004

363.1
C17p1
ej.1

Bogotá D.C.
Noviembre de 2002



El documento que se presenta a continuación como sustento a los programas y proyectos que en materia de seguridad puede desarrollar la CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ para el periodo 2002 -2004 es producto de las discusiones, aportes, conocimientos y experiencias de los miembros del Comité de Seguridad de la Junta Directiva y de la Administración de la entidad. En este orden de ideas, se deja a disposición de la Junta Directiva su aprobación.

MIEMBROS DEL COMITÉ DE SEGURIDAD JUNTA DIRECTIVA

Carlos Julio Gaitán González - Presidente del Comité

Jaime Mantilla García

Hernán Marulanda Echavarría

Rafael Mendoza Morales

María Victoria Turbay Quintero

Luis Fernando Ángel Moreno

Iván Guillermo Lizcano

Mario Suárez Melo

Germán Collazos Quevedo

Fernando Sánchez Paredes

Gonzalo Echeverry Garzón

Enrique Betancourt López

Gonzalo Serrano Orejarena

Camilo Liévano Laserna

Enrique Stellabatti Ponce

Sara Clemencia Mantilla M.

Oscar Pérez Gutiérrez

Francisco Mejía Vélez



Plan de Acción en Seguridad 2002–2004

1. PERFIL DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ Y LA REGIÓN	3
1.1 DELINCUENCIA COMUN	5
1.2 SECUESTRO Y EXTORSIÓN	8
1.3. PERFIL INSTITUCIONAL	9
1.3.1 Control Político	9
1.3.2 Justicia e impunidad	11
1.3.3. Sistema carcelario	13
2. QUE SE HA HECHO A NIVEL NACIONAL Y DISTRITAL	17
2.1 EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA	17
2.2 EN MATERIA DE SECUESTRO Y EXTORSIÓN	22
2.3 EN MATERIA DE CONTROL POLICIVO	24
2.4 EN MATERIA DE JUSTICIA E IMPUNIDAD	26
2.5. EN MATERIA DE SISTEMA CARCELARIO	28
3. ¿QUÉ HA HECHO LA CÁMARA DE COMERCIO?	30
3.1 EN SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE INSEGURIDAD	30
3.2 EN ESTUDIOS E INVESTIGACIONES	30
3.3 EN FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL	32
3.4 CON EL EMPRESARIADO Y COMUNIDAD EN GENERAL:	33
4. QUÉ PROPONE LA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ PARA EL PERIODO 2002 – 2004	35
4.1 SEGURIDAD CIUDADANA	37
4.1.1 Programa Zonas Seguras	37
4.1.1.1. Criterios de ampliación para el Programa Zonas Seguras	39
4.1.1.2. Mecanismos que permitan incentivar a la comunidad para que se vincule el Programa Zonas Seguras desarrollando actividades que lo complementen como nuevo esquema de seguridad en Bogotá.	41
4.1.1.3. Indicadores de evaluación del Programa Zonas Seguras	43
4.1.2. Evaluación del Programa Zonas Seguras	46
4.1.3 Proyecto "Mirar Hacia Fuera"	47
4.1.4 Numero Unico de Atención de Emergencias y Despachos para Bogotá 123	50
4.1.5 Observatorio de la seguridad en Bogotá	51
4.1.6 Observatorio de la seguridad en Cundinamarca	52
4.2 SECUESTRO Y EXTORSIÓN	53
4.2.1 Apoyo al programa presidencial de lucha contra el secuestro.	53
4.2.2 Talleres de prevención	54
4.2.2.1 Evaluación Talleres de Prevención del Secuestro y la Extorsión	54
4.2.3 Centro de Asistencia y Asesoría al Empresario en materia de Secuestro y Extorsión (CAESE)	56
4.2.4 Apoyo a las Oficinas de Seguridad Preventiva del Ministerio de Defensa OSP	58
4.3 JUSTICIA E IMPUNIDAD	58
4.3.1 Proyecto "Unidades Penales de Justicia"	58
4.4 SISTEMA CARCELARIO	61
4.4.1 Modelo para la Privatización del Sistema Carcelario	61
4.5 PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD CIUDADANA	62
4.6 ACCIONES COMPLEMENTARIAS	63
4.6.1 Comité intergremial para la lucha contra la Piratería Terrestre	63
4.6.2 Comité interinstitucional para la vigilancia privada	64
4.6.3 Consejos de Seguridad de Bogotá y Cundinamarca	64
4.6.4 Reconocimiento a los 20 Mejores Policías de Bogotá	64
4.7 RESUMEN DEL PROGRAMA	65

1. PERFIL DE LA SITUACIÓN DE SEGURIDAD EN BOGOTÁ Y LA REGION

Sin lugar a dudas, **la violencia**, como forma de resolución de conflictos, y las diferentes **modalidades delincuenciales**, están desmejorando gravemente la calidad de vida de todos los colombianos e impidiendo el desarrollo económico y social de las diferentes regiones y municipios de nuestro país. En efecto, en la mayoría de las grandes ciudades, los espacios públicos se han convertido en lugares percibidos como peligrosos y poco adecuados para el desarrollo de la vida en comunidad. Así mismo, el hogar no es ya un sitio seguro para muchas personas, en especial para niños y mujeres jóvenes, pues la violencia se emplea también como método para dirimir diferencias familiares así como para corregir y castigar.

La violencia generalizada y con una tendencia a aumentar progresivamente genera innumerables costos para el desarrollo del país, que en muchas oportunidades no son analizados, por ejemplo no se sabe sobre las cosas que se dejaron de hacer, los recursos productivos que emigraron, o los que nunca vinieron, por efecto de la violencia. Son precarios los estudios sobre el impacto demográfico, la pérdida de monopolio de la fuerza y las implicaciones que en la generación de capital humano y social ha tenido la violencia y la criminalidad. Sin embargo, resulta importante recordar que la violencia como lo sugiere Mauricio Rubio está afectando los cimientos de la economía colombiana y por consiguiente todo lo relacionado con productividad y competitividad en un mundo globalizado.

Aunque la situación de inseguridad afecta en general a todos los sectores, las clases de menores ingresos son las más duramente golpeadas por ser las más expuestas a los diferentes tipos de delitos y a situaciones conflictivas y violentas. Así mismo los sectores de altos ingresos son afectados en especial por delitos contra el patrimonio y en la actualidad, el secuestro y la extorsión afectan todos los sectores.

Estos dos flagelos son comunes y característicos del mundo de hoy y están presentes en todas las sociedades, países y ciudades. El robo de carros, el asalto a los bancos, el atraco callejero, el homicidio individual y colectivo, son manifestaciones que en mayor o menor medida suceden en todas las ciudades del mundo. Sin embargo, delitos derivados de la situación de orden público nacional, tales como el secuestro, la extorsión y la piratería terrestre hacen de Bogotá una ciudad sui generis a nivel internacional, alejándola de los fenómenos comunes de otras metrópolis.

Las causas para que nuestro país haya llegado a esta situación son muy complejas. Sin duda la situación de orden público y el narcotráfico, tienen una repercusión directa e indirecta actuando como factores catalizadores y fomentando el surgimiento de grupos de delincuencia organizada que a la vez legitiman ciertas formas y prácticas culturales asociadas al comportamiento violento y al margen de la Ley. Así mismo, factores de orden socio económico característicos de naciones en transición, también ponen su cuota. El acelerado proceso de desintegración y fragmentación social, y el sistemático debilitamiento y pérdida de credibilidad en nuestras autoridades son una constante en nuestro desarrollo en las dos últimas décadas.

A lo anterior puede sumarse, la ausencia de una Política Nacional de Seguridad Urbana. El Estado no ha tenido una posición clara en relación con el problema de la seguridad y la justicia en las grandes ciudades. Por una parte parece considerar que este es un problema de la Administración Distrital, pero, por otra, las autoridades de justicia y policía son del orden nacional y en la mayoría de los casos obedecen a los intereses de dicho nivel. Esta situación se presta para graves desacuerdos, en especial en materia de administración de justicia, sistema carcelario, pie de fuerza de policía y porte de armas, entre otros, ya que las prioridades del orden local no coinciden con las del orden nacional.

En efecto, nuestras autoridades, en especial las de justicia y policía, se han visto obligadas a enfocar todos sus esfuerzos en la atención de problemas de incidencia internacional, tales como el narcotráfico, el terrorismo y la lucha anti-subversiva, descuidando su gestión sobre la delincuencia menor y el crimen callejero, los cuales inciden gravemente en la dinámica de las grandes ciudades del país. Así mismo, su rol como entes reguladores de la convivencia entre los ciudadanos ha desaparecido prácticamente por completo, delegando esta función cada vez más a mecanismos e instrumentos alternativos, no formales. Lo anterior ha resultado en un grave desestímulo a la denuncia de actividades y hechos al margen de la Ley, sintiéndose la ciudadanía intimidada y desprotegida.

En el caso específico de la ciudad Bogotá, es fundamental tener en cuenta que entre las causas de la problemática actual en materia de violencia e inseguridad, esta la ausencia de un Plan Estratégico en la materia, capaz de articular todas las instituciones y autoridades encargadas de manejar el tema y de brindar un enfoque integral y coherente para el manejo de esta problemática. La ausencia de este instrumento no ha permitido definir claramente la razón de ser a largo plazo de ciertas políticas en materia de seguridad y convivencia implementadas en las últimas administraciones. Así mismo, la ciudad ha vivido un largo proceso de coordinación entre las entidades encargadas de dar solución a la problemática que en muchas oportunidades no tienen claro su razón de ser y el nivel de importancia

que tienen en el momento de articular las políticas. Lo anterior ha dado como resultado un proceso lento que ha desgastado por más de una década a las entidades sin poder decir que existen resultados extraordinarios.

Finalmente, en Colombia no se ha tomado conciencia de que la capital del país es una ciudad de más de seis millones quinientos mil habitantes, que concentra la mayor parte de las actividades productivas e industriales del mismo, motivo por el cual requiere de una infraestructura institucional propia en materia de justicia y policía, que le permita atender de la manera más adecuada las necesidades de una metrópoli en crecimiento.

1.1 DELINCUENCIA COMUN

En Colombia la inseguridad urbana, se ha constituido en un factor que fracciona el tejido social y afecta la calidad de vida, la productividad y competitividad de toda la nación. Los altos índices de inseguridad presentes en Bogotá ocasionan consecuencias desastrosas para el desarrollo industrial de la capital, puesto que generan costos excesivos a las empresas para desarrollar diferentes actividades y desestimulan a los nuevos inversionistas nacionales y extranjeros a invertir en Bogotá y la región.

A nivel mundial las ciudades grandes incluidas sus áreas metropolitanas, son los espacios políticos, económicos, sociales y físicos en donde los cambios se transmiten a mayor velocidad e impacto y como tal, son, a su vez, las beneficiarias y víctimas de los mismos. Además, son los espacios que al ofrecer más oportunidades atraen más población y actividades. De ahí que la diversidad sea su característica esencial. No obstante, los fenómenos como la violencia y la inseguridad urbana toman día tras día mayor relevancia en la vida cotidiana de los grandes centros urbanos. El robo de carros, el asalto a los bancos, el atraco callejero, el homicidio individual y colectivo, son manifestaciones que en mayor o menor medida suceden en todas las ciudades del mundo.

Por ejemplo, en América Latina, a pesar de que Colombia ostenta la mayor tasa en homicidios que esta por el orden de 65 homicidios por cien mil habitantes, en el año 2000 Brasil presentó la tasa más alta de homicidios por cien mil habitantes de nuestros países vecinos 23.52, para un total de 39.869 casos al año. Ésta aunque es casi tres veces inferior a la de Colombia es bastante alta si tenemos en cuenta que Brasil no vive actualmente un conflicto interno similar al de Colombia o al que vivieron países como Nicaragua, Salvador y Honduras en la década de los años 80. Sin embargo, es casi tres veces menor que la de Colombia.

El caso de Ecuador es bastante ilustrativo, puesto que representa la tasa promedio de homicidios del continente que es 6 veces inferior a la colombiana. En el año

2000 Ecuador presentó una tasa de 10.3 homicidios por cien mil habitantes. El caso de Venezuela resulta similar si tenemos en cuenta que durante el año 2000 se presentaron 7.779 casos una tasa de 15.2 homicidios por cien mil habitantes. En materia de lesiones personales el comportamiento no varía trascendentalmente si tenemos en cuenta que Colombia continúa presentando los mayores índices (33.495 casos). Seguido por Brasil que reportó un promedio de 822.325 casos entre los años 1999 y 2000 respectivamente.

De acuerdo con las estadísticas de la Policía Nacional, durante el año 2000, Medellín, Cali y Bogotá aportaron un 36% del total de homicidios cometidos en Colombia.¹ La situación resulta aun más preocupante si se tiene en cuenta que estas mismas tres ciudades representan el 27% del total del número de lesiones personales comunes registradas durante el año 2000. Por último, en materia de delitos contra el patrimonio Medellín y Bogotá presentaron en el año 2000 los mayores índices, siendo el más representativo el hurto agravado a automotores, con un índice cercano al 50% del total del país.

En el año 2001, a nivel nacional se presentaron 33.495 hechos en la categoría de lesiones personales y 27.840 homicidios. Lo anterior permite establecer que hubo un promedio de 2.320 homicidios mensuales, es decir 76 homicidios diarios. Las ciudades con mayores índices de homicidios fueron Medellín 4.610 (148 homicidios por cada 100.000 habitantes), Cali 2.299 (97 homicidios por cada 100.000 habitantes), Bogotá² 2.052 (32 homicidios por cada 100.000 habitantes). No obstante, Bogotá presenta el mayor número de lesiones personales a nivel nacional con 6.844 casos lo que implica una participación a nivel nacional del 21%³.

De igual forma, Bogotá es la ciudad con mayor índice de hurto a personas con un total de 10.320 casos seguida por los departamentos de Santander y Atlántico que presentan 2.834 y 1.924 casos respectivamente, una tercera parte de los ocurridos en Bogotá. En el año 2000 en el departamento de Cundinamarca 5 distritos policiales aportaron el 56% de los homicidios comunes (Soacha, Fusagasugá, Villeta, Facatativá y Pacho). En materia de lesiones personales, el Distrito de Chía aportó un 20% del total del departamento, seguido por Girardot (17%), Facatativá (12%), Zipaquirá (11%) y Soacha (20%).

Las anteriores cifras nos permiten corroborar que la ciudad de Bogotá y su región son percibidas como zonas altamente inseguras. No sólo por quienes las habitan sino por la comunidad internacional. Esta imagen de ciudad-región insegura,

¹ Medellín 4.296, Bogotá 2.249 y Cali 2.230 homicidios.

² Es fundamental tener en cuenta que durante el año 2001, la ciudad de Bogotá presentó un descenso significativo en homicidios. De 11 muertes se pasó a 8.3%

³ Revista de Criminalidad N° 44 Año 2001. Policía Nacional

frecuentemente confirmada por los hechos, ha tenido efectos perversos que lejos de resolver el problema lo agravan. Entre los efectos más importantes, cabe destacar los siguientes:

Primero: es una ciudad-región que está urbanizando el conflicto de la violencia nacional. El conflicto ha dado origen a la formación y desarrollo de organizaciones al margen de la ley. Ejemplo de ello son las organizaciones al servicio del narcotráfico, de la guerrilla, y del paramilitarismo, cuya localización urbana se facilita en zonas de escaso control por parte de la autoridad.

Segundo: es una ciudad-región en la que la urbanización pirata o ilegal ofrece tierra y vivienda a los sectores de menores ingresos, creando verdaderos cinturones de miseria en los que la falta de servicios públicos básicos y equipamientos urbanos es total. La proliferación de estos asentamientos en los que amplios sectores de población no tienen tampoco acceso a un empleo estable y decoroso, o a servicios fundamentales como el de la educación, ha propiciado el desarrollo de patologías como la drogadicción y el alcoholismo, problemas como la delincuencia juvenil organizada en pandillas o el incremento del número de personas que viven en la calle.

Tercero: es una ciudad-región socialmente segmentada en la que los unos se cuidan de los otros. Por ejemplo, algunas zonas del sur de Bogotá, en especial los bordes de expansión más recientes, son territorios desprotegidos de los mínimos servicios y, por ende, controlados por agentes diferentes del Estado. El centro es territorio de nadie; en amplios sectores, su abandono y deterioro han servido para alojar desplazados y delincuentes. El norte es una ciudad que para protegerse de la inseguridad crea verdaderos *guetos* que privatizan el espacio público urbano. Estas expresiones urbanas han sido la respuesta para resolver la ausencia o la ineficiencia de las autoridades. En los casos en los que existen recursos, las comunidades financian su seguridad; en los que éstos no están disponibles, o existe total desprotección se recurre a las vías de la organización al margen de la ley.

Cuarto: es una ciudad-región poco controlada por las autoridades que manejan la seguridad. Unos ejemplos son suficientes: mínimo control sobre la delincuencia callejera y sobre las prácticas de contravenciones que atentan contra el interés general y patrimonio urbano, como la invasión de calles y andenes, la tala de árboles, el desarrollo de construcciones fuera de las normas y el contrabando de servicios públicos.

Como resultado de la dimensión y de las características que toman el problema de la inseguridad urbana, la percepción ciudadana es tan grave como los hechos y

forma parte del problema. Los análisis que viene adelantando la Cámara de Comercio en tal sentido a través del Observatorio de Seguridad sugieren que:

- * La inseguridad es el problema más grave que afecta a los ciudadanos.
- * Muchos perciben a Bogotá y la región como la más insegura del país y del mundo.
- * Se tiene la sensación de que se ha llegado a una situación insostenible y sin control.
- * Ante la falta de credibilidad en las autoridades, la ciudadanía ha venido desarrollando la estrategia de autoseguridad (seguridad privada).
- * La inseguridad afecta a todos los sectores de la población, aunque hay sectores más vulnerables a ciertas modalidades delictivas.
- * El sentimiento de ser una víctima de cualquier delito crece constantemente.

1.2 SECUESTRO Y EXTORSIÓN

El secuestro y la extorsión son fenómenos que están afectando al empresariado colombiano y a toda la población, generando consecuencias desastrosas en la productividad y competitividad de la nación, con implicaciones sociales que destruyen la estructura familiar y social. En Colombia este delito se ha posicionado como una importante herramienta de presión política y de financiación de los grupos alzados en armas, además de constituirse en un medio de subsistencia para la delincuencia común. La participación de esta última en el total de casos anuales es del 12%, mientras los grupos alzados en armas han logrado consolidar a través de los años una participación en este delito del 88%.

En los últimos cinco años el promedio de secuestros en Colombia fue de 2.935 secuestros; siendo el país que presenta mayor número de secuestros en el continente en los últimos 3 años. De los países de América Latina, después de Colombia se encuentra Perú con el siguiente comportamiento en este delito en los tres últimos años: en 1998 se reportaron 1.795 casos, en 1999 un total de 1.994 secuestros y en el año 2000 1.468. Si comparamos estas cifras con las de otros países vecinos tal es el caso de Brasil que presentó 138 y 233 casos en 1999 y 2000 respectivamente; con una tasa por cien mil habitantes de 0.1; o analizamos el caso de Panamá donde el número de secuestros no asciende a los 45 entre 1999 y 2000⁴; podemos establecer la magnitud del problema en nuestro país.

En Colombia a partir del año 1997, el fenómeno del secuestro empezó a presentar una tendencia creciente. Mientras que para ese año se reportaron 1,686 casos, en 1998 esta cifra alcanzó los 2,900 casos, y continuó con un crecimiento progresivo

⁴ En 1999 se presentaron 15 casos y en el año 2000, llegó a 20 el número de casos

durante el año 1999 para un total de 3,343 secuestros, el doble de los ocurridos en 1997. En el año 2000 secuestraron 3,706 personas, cifra que se mantiene relativamente constante en el 2001 (3,041 casos). Finalmente, en lo que va corrido del presente año hasta el mes de julio han ocurrido 1,734 casos, lo que implica un promedio mensual de 245 secuestros.⁵

Aunque el fenómeno es generalizado en todo el país y el índice diario actual de secuestros es de ocho personas a nivel nacional. Los departamentos más afectados en el presente año (2002) fueron Antioquía con 360 casos, Cesar con 157, Cundinamarca con 115, Magdalena con 103, Tolima con 88, Valle del Cauca con 86 casos. En particular en Bogotá el número de secuestros oscila entre 2 y 7 casos mensuales, aunque en el mes de noviembre del año 2000 alcanzó su pico más alto con 14 casos⁶.

Finalmente, teniendo en cuenta las estadísticas del primer semestre del 2002, las FARC fueron los principales autores del fenómeno, con un total de 433 plagiados, seguido por el ELN con 406, la delincuencia común con 170, las autodefensas con 87, el ERP con 29, el EPL con 17 y el ERG con 7⁷. Del total de secuestros del primer semestre del 2002, el 47.25% fueron de tipo económico, el 40.61% de tipo simple, el 6.50% de tipo político, el 2.97% a la fuerza pública y del 2.68% no se ha definido finalidad.

1.3. PERFIL INSTITUCIONAL

1.3.1 Control Político

La Policía Nacional es el cuerpo civil encargado de la problemática de inseguridad ciudadana en todo el territorio nacional. No obstante este cuerpo civil desde sus inicios han presentado un conjunto de contradicciones internas que no le han permitido trabajar de forma adecuada las problemáticas en materia de inseguridad.

La Policía como cuerpo civil surgió durante la Gran Colombia, sus funciones estaban relacionadas con los elementos de orden público, la organización de juntas parroquiales y la organización del servicio de policía por municipalidades. En 1841 se dividió la Policía en urbana y rural y se impuso una concepción civilista de la institución inhibiéndola de cualquier semejanza con el Ejército. Después de la Constitución de 1886 que facultó al legislador para establecer una milicia nacional y organizar el cuerpo de policía, se expidió el Decreto Orgánico N° 1000 de 1891, según el cual ésta debía encargarse de

⁵ Fuente: Fundación País Libre

⁶ Fuente: Policía Nacional.

⁷ Fuente: según la Fundación País Libre en su informe correspondiente al primer semestre del año 2002

los servicios de orden y seguridad, conservación de la tranquilidad, protección de las personas y las propiedades, defensa de la moralidad, aseo y ornato de las ciudades, prevención de los delitos y persecución de los delincuentes. No obstante, en 1895 comenzó el proceso de militarización de la Policía que pasó a depender del Ministerio de Guerra; motivo por el cual sus hombres recibieron formación de orden militar. En 1910 la institución pasó a ser regida por las leyes y reglamentos militares y sólo recobró su carácter de guardia civil en 1915 cuando fue incorporada al Ministerio de Gobierno hasta el año de 1953. A partir de este mismo año y debido al proceso de politización que había sufrido en la época de la Violencia, ésta empezó a ser parte de las Fuerzas Armadas.

En la Constitución de 1991 la Policía continuó haciendo parte de la Fuerza Pública (Artículo 216) adscrita al ejecutivo, quien tiene la función de conservar el orden público y restablecerlo donde fuera turbado (Artículo 189, numeral 3 y 4). Sin embargo, desde finales de los años 80 y con mayor intensidad en la década de 1990, la Policía Nacional empezó a ejercer numerosas funciones a causa del narcotráfico y conflicto interno armado. "En la práctica, las funciones que constitucionalmente se le otorgaron a la Policía Nacional se han desnaturalizado, ya que paulatinamente se ha militarizado la institución con la creación de grupos especializados como los de contraguerrilla y antinarcóticos, que en lugar de cumplir funciones netamente civiles en medio de la comunidad, para garantizar la seguridad pública de una manera preventiva, haciendo presencia en las calles con el fin de evitar las actividades delincuenciales, se han dedicado a combatir el narcotráfico y los grupos guerrilleros, factores éstos, que aun cuando perturban la convivencia pacífica, no son los únicos que alteran el orden social"⁸

Lo anterior nos permite reconocer la tendencia histórica del Estado colombiano a militarizar la institución como consecuencia de la violencia generalizada y conflicto interno. Excediendo los fines para los cuales fue creada y las condiciones que justifican su existencia.

Este desarrollo institucional le confirió a la Policía un carácter nacional lo que no le ha permitido crear un cuerpo exclusivo capaz de atender las necesidades de las grandes ciudades. No obstante, la Policía decidió crear un Unidad Operativa Especial para la ciudad de Bogotá, denominada Policía Metropolitana. Esta unidad esta dividida en 3 departamentos de Policía a partir de 1996 (Departamento Tequendama, Tisquesusa y Bacatá). Así mismo la ciudad cuenta con 20 estaciones de Policía una por localidad, 135 CAI, que sirven para hacer presencia en los puntos críticos y tres estaciones de vigilancia montada, las cuales cumplen

⁸ BERNAL CUELLAR, Javier . Evolución del concepto seguridad Policía Nacional. En Memorias Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria. 1999

funciones de vigilancia en zonas verdes de gran extensión como el Parque Nacional y los humedales. Unido a esto se encuentra el Comando de la Fuerza Disponible que hace presencia en eventos especiales, la Policía de Menores y la Policía de Transito entre otras.

Actualmente la Policía Metropolitana dispone de 10.500 hombres a nivel profesional y un promedio anual de 6.000 bachilleres a nivel auxiliar. Del cuerpo profesional, sólo 8.000 distribuidos en tres turnos (2.666 efectivos por turno) se dedican a las labores de vigilancia pública urbana. Los demás prestan seguridad personal, realizan labores de oficina o atienden la seguridad de las embajadas.

Al comparar el pie de fuerza que tiene Bogotá con ciudades como Singapur, Ciudad de México, New York o Roma se evidencia que la relación habitantes/policía es muy inferior para Bogotá. Mientras que para esas ciudades la relación está entre los 68 y 53 policías por cada 10.000 habitantes, en Bogotá esa misma es de tan sólo 19.

El reducido pie de fuerza para atender a toda la ciudad hace que se deba actuar cada vez más en el esquema de reacción motorizada para atender hechos ya ocurridos, lo que no permite trabajar en un enfoque preventivo en materia delictiva. La escasa desconcentración territorial impide la presencia de la policía en toda la ciudad, los altísimos costos de funcionamiento de la institución y su total dependencia frente al nivel nacional disminuyen los niveles de eficiencia, efectividad y productividad de la institución. A este sombrío panorama es necesario añadirle los altos niveles de rotación de personal que tiene la institución producto de su carácter nacional y de las necesidades que es necesario cubrir en todo el territorio nacional.

Todo lo anterior hace necesario un proceso de reingeniería organizacional e institucional de la Policía Nacional capaz de generar una estructura adecuada para atender las necesidades de las grandes ciudades y las del país en general.

1.3.2 Justicia e impunidad

El problema de la justicia en el país y su efecto a nivel regional, se explica por dos factores: ausencia de una posición clara por parte de los organismos del Estado frente a las funciones y alcances de la justicia en las grandes ciudades y debilidad del sistema judicial para reducir las barreras de acceso, la congestión, la

morosidad, la no denuncia y la corrupción, causantes en gran medida de los altos índices de impunidad⁹.

En el primer aspecto, se ha diluido la responsabilidad entre las instancias nacionales y las locales en la lucha contra los fenómenos de inseguridad, especialmente los relacionados con la delincuencia menor y el crimen callejero, en parte, porque la situación de orden público ha priorizado la problemática del narcotráfico, el terrorismo y la anti- subversión.

Aunque recientemente entró en vigencia el nuevo código de procedimiento penal que actualiza los instrumentos de política criminal, no hay duda que ésta es una tarea aún inacabada, o bien porque las nuevas disposiciones han demostrado deficiencias en su aplicación práctica, o porque su orientación no resultó ser la correcta y en general porque no reflejan una política estable y duradera.¹⁰

El segundo factor se presenta, principalmente, por la escasez de medios materiales para la criminalística, la lentitud de la acción investigativa, la descoordinación entre organismos, la deficiente circulación de información, el manejo puntual de delitos frente a delincuentes y la carencia de presupuesto adecuado para dotarse de recursos técnicos adecuados. Contrario a lo que generalmente se piensa, no se debe a la falta de funcionarios judiciales: mientras que Colombia tiene 17.1 funcionarios por cada 100.000 habitantes, países como Argentina tienen 11, Bolivia 8, Ecuador 4.7, Guatemala 3 y Estados Unidos 2¹¹.

En cifras, según el Consejo Superior de la Judicatura, la relación exacta entre criminalidad real y sanción efectiva se observa teniendo en cuenta que en Colombia se cometen 3'500,000 delitos, de los cuales son denunciados ante las autoridades el 21% (720,000). De estos, tan solo el 19% (670,000) llega a conocimiento de la Fiscalía General de la Nación y el 1.6% (58,000) llega a manos de los jueces, obteniendo sanción efectiva tan sólo el 1.2% (36,000)¹². En resumen, la justicia penal investiga únicamente 1 de cada 3 homicidios, desconoce las circunstancias en los que se cometieron el 80% de las muertes violentas, libera a más del 80% de los homicidas, juzga el 6% de los casos, condena el 4% de los homicidas dejando impunes al 96%¹³.

⁹ Garay, Luis Jorge. Director (2002). Justicia con Equidad en: Colombia, entre la exclusión y el desarrollo. Contraloría General de la República, Bogotá. pág. 357

¹⁰ Cámara de Comercio de Bogotá. Concepto sobre el Sistema Judicial en Colombia.

¹¹ Amaya, Pedro. Director (2000), Problemas críticos colombianos: impunidad en: Colombia, un país por construir. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pág. 651

¹² Ariza, Efrén Danilo (2000). Colombia un país por construir. Universidad Nacional, Bogotá.

¹³ Amaya, Pedro (2000), pág. 648

En efecto, los bajos niveles de productividad se reflejan en entidades con altos índices de congestión como es el caso de la Fiscalía General de la Nación, donde su carga laboral entre 1994 y 2000 "creció en un 192%, llegando a ser de 370 procesos por fiscal en el año 2000, mientras que la tasa promedio de producción creció solamente en un 33,8%, pasando de 71 en 1996 a 95 procesos en el 2000. Se estima que el tiempo para descongestionar es de 2,9 años para el año 2000".¹⁴

De hecho, el último reporte de la Contraloría General de la República estima que, en caso de continuar la tendencia actual, la situación a diez años se tornaría insostenible en el sistema judicial: la carga laboral promedio sería de 3,715 procesos por juez, la congestión promedio de 71.5% y el tiempo promedio para descongestionar de 2,89 años¹⁵. Cabe aclarar que el área menos congestionada es la penal con un índice de 0,48 en el 2000, después de haber sido de 0,7 en 1994, en parte porque el 70% del presupuesto nacional del sector se destina a este tema.

Bogotá, además de los problemas propios de congestión en los despachos, tiene la dificultad de contar con un sistema judicial altamente centralizado, a pesar de tener 55 juzgados penales del circuito, 88 juzgados penales municipales, 19 comisarías de familia y 67 Inspecciones de Policía.

Para contrarrestar el problema se han realizado varios cambios, dentro de los que se encuentra la delegación a la Fiscalía, en un 90%, de las funciones de investigación judicial que anteriormente tenía la Policía Nacional, sin que este organismo se haya apropiado de la investigación de delitos menores, haciendo que el esfuerzo de la Policía es este sentido sea perdido.

1.3.3. Sistema carcelario

En el mes de octubre del año 2001, la Organización de Naciones Unidas (ONU) realizó en Colombia su Misión Internacional sobre Derechos Humanos y Situación Carcelaria. En dicho informe la ONU describió la situación alegando que "Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos... Y de allí se deduce una *flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales* de los internos en los centros penitenciarios

¹⁴ Garay, Luis Jorge (2002). pág. 383

¹⁵ Ibidem, pág.

colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc.”¹⁶.

Colombia cuenta actualmente una infraestructura carcelaria compuesta por 169 establecimientos (diez penitenciarías, 23 cárceles de distrito, 1 colonia penal, 10 reclusiones de mujeres y 125 cárceles de circuito)¹⁷, distribuidas en 6 regionales (Central, Norte, Oriente, Occidental, Noroeste y Viejo Caldas). Dichas instalaciones son aptas para albergar un total de 44.417 reclusos, no obstante la población reclusa actualmente esta por el orden de 49.652 personas, generando un estado de hacinamiento de aproximadamente el 12% de la población carcelaria.

Aunque esta cifra parecería no ser tan alarmante, la situación no se presenta con la misma intensidad en todas las regionales que conforman la infraestructura carcelaria a nivel nacional. Los casos más graves, en los que el nivel de hacinamiento supera el agregado nacional, se presentan en las regionales del Noroeste (con 92% de hacinamiento) y la Occidental (con 16%). Así mismo, a nivel de departamentos, los más afectados resultan ser, en orden de magnitud del problema, Antioquía (96%), Guajira (93%), Caquetá (70%), Valle (61%), San Andrés (39%), Magdalena (30%), Risaralda (23%), Sucre (22%), Atlántico (21%), Santander (18%) y Cesar (15%).

Del total de la población reclusa el 41% (20.381) son sindicados y el 59% (29.271) son condenados, lo que deja intuir que los procesos judiciales correspondientes no se están resolviendo con la prontitud suficiente¹⁸. A la situación de hacinamiento hay que sumarle el problema de violación de los derechos humanos, en gran parte propiciada por este mismo estado de cosas.

En Colombia la eficiencia de la administración penitenciaria, así como las condiciones de los reclusos en cuanto a garantía de sus derechos fundamentales, en comparación a los estándares mínimos son gravemente deficientes. Los casos de corrupción son frecuentes, solo en el año 2001 fueron llamados a calificar servicios 442 miembros del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), de los cuales 214 fueron retirados del servicio por motivos disciplinarios¹⁹.

En el informe de la Misión de la ONU para los Derechos Humanos (Octubre, 2001) hizo énfasis en dos aspectos principales de la situación carcelaria:

¹⁶ Misión Internacional Derechos Humanos y Situación Carcelaria. Bogotá, 31 de Octubre de 2001.

¹⁷ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC)

¹⁸ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) Oficina de Planeación. Estadísticas de población interna según sexo, capacidad y situación jurídica. (marzo de 2002)

¹⁹ Fuente: INPEC procesados por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

- * Un patrón de violaciones graves, sistemáticas y generalizadas de las obligaciones del Estado Colombiano. Por los altos niveles de saturación o hacinamiento penitenciario y las malas condiciones de detención.
- * Una extendida situación de ingobernabilidad y violencia, derivados de una notable falta de capacidad de gestión, por parte del Ministerio de Justicia y del INPEC, de los limitados recursos financieros, logísticos y humanos disponibles. Y un alarmante nivel de corrupción e impunidad en el sistema penitenciario y carcelario.

La combinación de estos dos problemas principales se expresa en problemas más específicos como:

- Hacinamiento crítico, frecuentemente severo.
- Tratos o penas crueles inhumanos y degradantes, producto de la violencia y las malas condiciones de detención.
- Falta de separación de reclusos por categorías.
- Infraestructura y condiciones higiénicas y sanitarias marcadamente deficitarias.
- Falta o insuficiencia de atención médica adecuada.
- Escasez y/o inadecuada calidad de alimentos.
- Inseguridad jurídica de las personas privadas de libertad, incluyendo la falta de un recurso efectivo ante la ley.
- Falta de acceso por parte de la mayoría a la educación, al trabajo y la recreación.
- Falta de tratamiento penitenciario y atención especializada requerida por muchas personas privadas de libertad, incluyendo los grupos vulnerables.

Esta situación genera altos niveles de tensión y violencia intracarcelarias, potencia la pérdida de control adecuado de los centros carcelarios y penitenciarios por parte de las autoridades y socava los principios rehabilitadores. Las estadísticas muestran que, si bien se ha venido reduciendo, la cifra de muertes violentas al interior de los penales es aun muy alta (en el año 2001 se presentaron 128 casos), y la posesión de armas es también frecuente (en 41 inspecciones durante el año 2001 se decomisaron 7.934 armas blancas de fabricación casera)²⁰.

Además, al no fomentarse el estudio y trabajo al interior de los planteles, a fin de que la persona pueda redimir su pena y reincorporarse rápidamente al medio social y en condiciones tales que le permitan no reincidir, se está obligando a los reclusos a pasar un mayor tiempo físico en la cárcel; lo que termina agravando aun más el problema del hacinamiento, y desperdiciando la oportunidad de solventar

²⁰ Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC - Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Vicepresidencia de la República.

las finanzas de los establecimientos penitenciarios mediante la implementación de modelos eficientes de producción.

Si bien las estadísticas muestran que el nivel de hacinamiento ha disminuido notablemente en los últimos meses (de hecho, pasó de 21,7% en octubre de 2001 a 12% en marzo de 2002), lo cierto es que esto obedeció a que el nuevo código penal hace excarcelables un gran número de delitos, y aun así la infraestructura penitenciaria es insuficiente. Si consideramos además que las capturas han venido aumentando en los últimos años (de hecho, pasaron en particular de un total de 19.273 en el 2001 a uno de 23.178 en el 2002²¹), y se espera que se incrementen mucho más con los planes del nuevo gobierno de fortalecimiento de la fuerza pública.

Por lo tanto, y en este contexto, la infraestructura penitenciaria del país no solo deberá crecer para nivelarse hasta el punto en que la capacidad sea igual a la población actual, resolviendo así el problema del hacinamiento, causante de la mayor parte de las violaciones a los derechos humanos; sino que, además, deberá aumentar su capacidad total, lo suficiente como para albergar a una cantidad cada vez mayor de población reclusa.

En las condiciones actuales de restricción del gasto del gobierno y teniendo en cuenta los costos tan elevados que supone, no solo la creación, sino la ampliación y el mantenimiento de los planteles, parece casi imposible que el Estado esté en capacidad de dar respuesta a las necesidades del sector carcelario.

²¹ SIDEN Resultados Operacionales Enero - Julio de 2002

2. QUE SE HA HECHO A NIVEL NACIONAL Y DISTRITAL

Teniendo en cuenta que la Cámara de Comercio de Bogotá a trabajado durante los últimos años las diferentes problemáticas en materia de seguridad ciudadana, es fundamental realizar un pequeño recuento de las políticas públicas que se han implementado en la materia en los últimos 5 años a nivel nacional y distrital. Esto con el fin de identificar el enfoque sobre el cual han trabajado las autoridades y entidades encargadas del tema y de establecer las fallas y los aciertos en las mismas con el fin de generar proyectos de acción adecuados e integrales.

2.1 EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

A nivel nacional:

Las estrategias implementadas para contrarrestar la violencia, los altos índices de inseguridad y los fenómenos conexos a ésta durante la década de los años 80 y 90; la estructura y modo de operar de los cuerpos encargados de consolidar altos niveles de seguridad ciudadana, y la legislación expedida en la materia, permite establecer que el Estado colombiano durante largos periodos de tiempo no concibió la diferencia que existe entre el concepto de Defensa Nacional y la noción de Seguridad Ciudadana, a excepción de los avances propios de finales de la década de los años 90. En este orden de ideas el Estado colombiano en busca de altos niveles de seguridad ciudadana implemento estrategias tales como: el Estatuto de Seguridad Nacional²² y los numerosos Estados de Sitio durante largos periodos de tiempo. Medidas que no lograron consolidar mejores niveles de seguridad ciudad y disminuir los índices de violencia.

Los aspectos comunes entre las políticas implementadas en la materia de seguridad ciudadana desde mediados del siglo son:

- Las políticas de los gobiernos se han caracterizado por tener estrategias demasiado programáticas y poco estructurales.
- Las políticas fueron diseñadas con el mínimo de información posible sobre el tema, presentando de ésta forma fallas conceptuales que limitaban el concepto y carecían de una articulación coherente entre sus componentes.

²² Durante el gobierno del doctor Julio César Turbay Ayala (1978-1982) con el fin de contrarrestar las acciones urbanas y rurales que estaban llevando a cabo ciertos grupos guerrilleros, se diseñó el Estatuto de Seguridad. La implementación del mismo permitió que se empezara a oír hablar del uso de torturas contra detenidos por razones políticas y de inexplicables desapariciones de supuestos activistas o simpatizantes de la guerrilla (Bushnell, 1997).

- Como consecuencia de lo anterior, en el diseño e implementación de las políticas nunca fueron convocadas todas las instituciones implicadas en el desarrollo del tema. Esto ocasionó que el fortalecimiento institucional que se logró en algunas instituciones bajo ciertas administraciones no fuera continuo ni acoplado a las necesidades. Lo que obviamente ocasionó que las políticas de seguridad ciudadana no se diseñaran de forma consustancial con el resto de las políticas del gobierno.
- Las rupturas trascendentales entre una y otra política generaron vacíos en los lineamientos fundamentales, no permitiendo un trabajo con junto entre el nivel nacional y local.
- La falta de integración de las políticas en materia de seguridad ciudadana con las políticas en materia de justicia, han generado correlaciones peligrosas como las que se viven actualmente con el Código Penal vigente .²³
- Así mismo, ha existido una marcada incoherencia entre las estrategias planteadas en materia de seguridad ciudadana y el presupuesto asignado para su ejecución. Situación que se ha venido modificando en los últimos 2 años.
- Finalmente, se ha trabajado la problemática desde múltiples enfoques gracias a la inexistencia de un plan estratégico capaz de articular múltiples acciones para afrontar los fenómenos en materia de inseguridad ciudadana a nivel local y nacional.

El gobierno pasado dio a conocer la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana en julio de 1999. Compuesta por siete programas fundamentales: 1. Política del Buen Ciudadano 2. Sistema Nacional de Información 3. Policía para la Convivencia 4. Por un país sin Secuestro 5. El ciudadano y la justicia 6. La Seguridad Privada y 7. Respeto a la vida. El objetivo de la estrategia era "promover el cambio en la forma como se aborda la convivencia y la seguridad ciudadana de los habitantes del país, por medio de políticas concretas diseñadas con la colaboración y participación de la Policía Nacional, las autoridades municipales, el sector productivo y la comunidad"²⁴. La estrategia pretendía articular de manera eficaz y eficiente las tres instancias que a su juicio eran fundamentales en el manejo de la seguridad ciudadana: la Policía Nacional, la población civil y las empresas de vigilancia y seguridad²⁵.

Sin embargo, en la práctica la estrategia se limitó a realizar un llamado de la Presidencia al sector de la seguridad privada con el fin de que ésta asumiera un papel más activo en la consecución de la seguridad ciudadana. La colocación de un circuito cerrado de cámaras en diferentes puntos de Bogotá, que buscaba establecer la forma de operar de la delincuencia común y llevar a cabo acciones concretas para brindar soluciones al problema; aspecto que nunca fue desarrollado. De igual forma entró en vigencia un nuevo Código Penal que no brindó las herramientas básicas para contrarrestar los

²³ Ver sección justicia e impunidad

²⁴ Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia, 1998

²⁵ La estrategia presenta la siguiente observación "los servicios privados de seguridad no forman parte, bajo ninguna circunstancia, de la estrategia general del Estado en su lucha contra la insurgencia. La presente estrategia asume los servicios privados de vigilancia y seguridad sólo desde una perspectiva eminentemente urbana"

múltiples fenómenos que afectan la seguridad ciudadana. Finalmente la Estrategia en materia de seguridad ciudadana se desarrolló de forma paralela a la política de paz del gobierno y teniendo en cuenta el final de esta es poco lo que se puede establecer en materia de resultados.

En el Plan de Gobierno del actual Presidente, doctor Alvaro Uribe Veléz están planteados varios puntos en materia de seguridad y convivencia; por ejemplo, busca enaltecer la profesión del policía y el soldado. Esto con el fin de que la comunidad los valore y respete. Por tal motivo resulta fundamental para el gobierno brindar la mejor formación técnica y premiar el esfuerzo con becas de estudio para todos aquellos que pertenecen a la fuerza pública. *"Con más policías y soldados nuestra fuerza pública sufrirá menos bajas, será más respetada y el pueblo vivirá más tranquilo"*²⁶

En materia de vigilancia el actual gobierno esta convocando la solidaridad y el apoyo de todos colombianos entorno a la fuerza pública, básicamente con información. En este orden de ideas se ha propuesto la creación de una red de informantes compuesta por un millón de ciudadanos, que sin paramilitarismo, esta comprometidos en la búsqueda de una Colombia mejor. Con frentes locales de seguridad en los barrios y el comercio. Redes de vigilantes en carreteras y campos. Todos coordinados por la fuerza pública. "Un millón de buenos ciudadanos, amantes de la tranquilidad y promotores de la convivencia"²⁷

Así mismo el actual gobierno se propone concertar con transportadores y taxistas para vincularlos a la seguridad de calles y carreteras. En este orden de ideas cada carretera tendrá un coronel del ejército o de la policía responsable de la seguridad. El lunes será el "Día de la Recompensa" que pagará el Gobierno a los ciudadanos que en la semana anterior hubieran ayudado a la fuerza pública a evitar un acto terrorista y capturar el responsable..."²⁸

Finalmente, en materia de delincuencia común el gobierno del Doctor Alvaro Uribe Veléz es consciente de lo inapropiado del Código Penal vigente para contrarrestar los fenómenos que afectan la seguridad ciudadana, es por ello que se propone "Agravar penas para los delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Más severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad."²⁹

²⁶ Cien puntos. Alvaro Uribe

²⁷ Ibídem

²⁸ Ibídem

²⁹ Ibídem

A nivel del Distrito:

A nivel distrital la problemática en materia de seguridad ciudadana desde finales de la década de los años 80 se había caracterizado por ser bastante desarticulada, constituyéndose sólo en un conjunto de programas que desde su perspectiva particular propendían por la totalidad de la seguridad del Distrito. Por ejemplo durante la administración de Andrés Pastrana los intentos por recuperar el espacio público, los programas diseñados frente a la problemática de la drogadicción y el fomento de las relaciones entre la comunidad y autoridad, más conocido como el programa del "Buen Vecino", se constituyeron en los primeros avances en materia de políticas preventivas para la problemática de inseguridad ciudadana en Bogotá.

No obstante, este avance en materia preventiva se vio limitado durante la administración del Doctor Jaime Castro. Durante esta administración los esfuerzos realizados en materia de seguridad ciudadana se limitaron a procurar los aportes logísticos y tecnológicos para una buena gestión de la Policía; desconociendo los esfuerzos de las anteriores administraciones en cuanto al fortalecimiento de las relaciones entre la comunidad y la autoridad y los programas preventivos que buscaron modificar ciertos comportamientos por parte de los ciudadanos que generaban altos niveles de inseguridad.

Sólo será a partir de la administración de Antanas Mockus, que la seguridad ciudadana empieza a ser concebida como una responsabilidad local, en este caso del Distrito Capital que no recae sobre el nivel nacional, lo que se constituye en un avance cualitativo en la materia. Este avance es producto de que a principios de la década, la competitividad y productividad de Bogotá se convirtieron en un punto importante de la agenda distrital. En 1997 la Cámara de Comercio de Bogotá crea un espacio denominado Fuerza Capital mediante el cual se contrató un estudio de competitividad para Bogotá con la compañía de consultoría Monitor Company; publicado en abril de 1998 bajo el título "La Bogotá que todos soñamos". Entre los factores que el estudio determinó modificar para hacer de Bogotá una ciudad competitiva en el siglo XXI, se encuentra la seguridad y la convivencia ciudadana.

La administración de Antanas Mockus (1995-1997) centra su plan de gobierno en la cultura ciudadana. Motivo por el cual las políticas que se implementaron en materia de seguridad ciudadana buscaban fortalecer las barreras sociales y culturales frente a la transgresión y agresión de la norma, la prevención y atención de emergencias y el apoyo de la convivencia pacífica y la tramitación concertada de los conflictos. Los programas de convivencia entre conductores y peatones, las mediadas de control para sancionar a conductores y peatones embriagados (Entregue las llaves, Saber beber, Uso responsable del alcohol) intentaron trabajar los comportamientos y las conductas de los ciudadanos que generan factores de inseguridad partiendo de la siguiente

premisa "es necesario que los ciudadanos reconozcan contextos y en cada contexto respetar las reglas correspondientes"³⁰.

Finalmente la administración Mockus fortaleció la Secretaría de Gobierno, dependencia encargada de dar solución a las problemáticas en materia de inseguridad ciudadana; creando mediante el decreto 495 de 1996 la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia Ciudadana. Así mismo fortaleció a la Policía Metropolitana a través de un aporte importante en recursos, teniendo en cuenta que es el principal cuerpo civil armado que trabaja los fenómenos de inseguridad y delincuencia que más afectan a los bogotanos³¹.

La administración de Enrique Peñalosa concentra todos sus esfuerzos en optimizar la calidad de vida urbana, mejorando la ciudad construida. Durante esta administración los programas dirigidos a la promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana buscaron impulsar cambios en la conducta y los comportamientos de los ciudadanos con el fin de mejorar los niveles de seguridad ciudadana. En este marco lógico se intentó "impulsar el cumplimiento de distintas normas en materia de tránsito, espacio público y aseo, las cuales se reconocieron como vitales para la armonía ciudadana". Además se admitió que un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la convivencia ciudadana "es la valoración que el ciudadano debe darle a su entorno y, en particular, la forma como interactúa con él"³². En materia de fortalecimiento institucional, la administración Peñalosa creó las Unidades Permanentes de Justicia UPJ, fortaleció las Inspecciones de Policía vía recursos y colocó en funcionamiento 12 Comisaría de Familia encargadas de tratar la violencia intra familiar y el maltrato infantil.

Es importante reconocer que durante las dos últimas administraciones distritales se llevaron a cabo investigaciones y estudios sobre el tema que en algunas oportunidades sirvieron para evaluar algunos de los programas implementados, pero que ante todo permitieron generar sistemas de información sobre los fenómenos de inseguridad y delincuencia y hacer un seguimiento a las estadísticas de los mismos.

La administración de Antanas Mockus creó el Observatorio de Cultura Urbana dependiente del Instituto de Cultura y Turismo. Su razón de existir se remitió a la necesidad de tener una institución capaz de investigar y estudiar determinados fenómenos presentes en la ciudad. En materia de seguridad y convivencia ciudadana el Observatorio realizó aproximadamente 11 investigaciones durante éste período. Siguiendo esta misma orientación la administración Peñalosa continuó realizando investigaciones sobre las diferentes problemáticas de la ciudad por medio del

³⁰ Decreto N° 295, Junio 1 de 1995

³¹ La administración transfirió al Fondo de Vigilancia y Seguridad un total de \$ 58. 885 millones.

³² Acuerdo N° 06 de 1998

Observatorio de Conflicto Urbano, Unidad de Investigación para Bogotá. Al mismo tiempo se creó un Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), interconectando las entidades nacionales y distritales que manejan esta problemática, esto con el fin de contar con mejor información y mayores elementos de juicio en la elaboración y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

2.2 EN MATERIA DE SECUESTRO Y EXTORSION

A nivel nacional:

El delito del secuestro y la extorsión no es ajeno a la historia del mundo y en especial a la de Colombia. No obstante, en los últimos años el fenómeno se ha intensificado, motivo por el cual a nivel nacional se han creado un conjunto de organismos que buscan dar solución a esta problemática.

En este orden de ideas en 1996 se creó el *Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal* (CONASE). Éste se concibió como el órgano directivo de las políticas estatales en la lucha contra los delitos que menoscaban la libertad personal, en especial el secuestro y la extorsión. Y esta integrado por: Ministro de Defensa Nacional (Presidente CÓNASE), el Fiscal General de la Nación, el Director del Departamento Administrativo de Seguridad – DAS, el Comandante General de las Fuerzas Militares, el Director de la Policía Nacional, el Comandante del Ejército Nacional, el Comandante de la Armada Nacional y el Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana – FAC

Con el fin de tener un organismo capaz de implementar las políticas del CONASE, y manejar los recursos necesarios para combatir el fenómeno se creó el *Fondo Nacional para la Defensa de la Libertad Personal* (FONDOLIBERTAD). Éste es un ente adscrito al Ministerio de Defensa Nacional, quien debe cubrir de manera subsidiaria los gastos de dotación y funcionamiento de los *Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal* (GAULA) que no puedan ser asumidos por las instituciones que los integran. Además debe atender los gastos correspondientes del Consejo Nacional de Lucha contra el Secuestro y demás atentados contra la Libertad Personal (CONASE), compilar, procesar y difundir las cifras estatales relativas a los delitos contra la libertad personal y coordina otros tres importantes servicios al público: las Oficinas de Seguridad Preventiva OSP; la Asistencia Jurídica y la Asistencia Sociológica.

Las *Oficinas de Seguridad Preventiva* OSP tienen un carácter preventivo y su misión fundamental es ayudar a proteger la libertad individual de todas las

personas que se encuentren en el territorio colombiano. Para lograr tal fin, en conjunto con los GAULA brindan la Asesoría necesaria para que la ciudadanía prevenga ser víctima de los delitos de secuestro y extorsión. Existen OSP en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga.

Los Grupos GAULAS fueron creados mediante Ley 282 de 1996. Están concebidos como unidades elite con la exclusiva dedicación al Secuestro Extorsivo y a la Extorsión, conformados por personal del DAS, Policía, CTI, Fiscalía y F.F.M.M. dependiendo de si son rurales ó urbanos. Su función es llevar a cabo operaciones de rescate de secuestrados y desmantelamiento de las bandas de criminales causantes de los delitos que menoscaban la libertad personal en Colombia. Actualmente existen 10 Grupos GAULAS en la Policía Nacional, 16 en el Ejército y 2 en la Armada para un total 28 grupos a nivel Nacional.

El gobierno pasado incluyó el tema el secuestro y la extorsión en la Estrategia Nacional para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, como una prioridad a ser trabajada durante el cuatrienio 1998 - 2002. No obstante durante este gobierno el promedio de secuestros fue de nueve casos diarios. El más alto en la historia de Colombia. Así mismo, los renglones de la población más afectados fueron los comerciantes y los menores de edad, y los departamentos con mayores índices Antioquía y Cesar.

Lo anterior es prueba de la pobre política de gobierno frente al fenómeno, que se refleja en el incremento de casos de 1131 casos durante últimos cinco meses de 1998 (inicio del periodo presidencial) a 3041 en el 2001 (último año del periodo presidencial). En este mismo orden de ideas, la respuesta de los entes judiciales fue pobre puesto que se caracterizaron por la inoperancia a la hora de aplicar justicia: por ejemplo, en el año 2001, cuando tuvieron lugar 3041 casos de secuestro, hubo 633 sindicados y sólo 26 casos juzgados. La impunidad en este delito durante todo el período presidencial analizado, fue de más del 97%. En materia legislativa, la Ley Antisecuestro 733 del 2002 derogó el artículo que prohibía comprar pólizas de seguro antisecuestro, lo que a largo plazo puede incentivar la práctica del secuestro y la extorsión por parte de la delincuencia común y los grupos alzados en armas. Finalmente, la zona de distensión fue utilizada como un espacio propicio para mantener cautivos a cientos de secuestrados y como sitio para el traslado y la movilización ilícita de los mismos, acrecentando de esta forma el fenómeno.

No obstante, hay que reconocer que la eficiente actividad de los GAULA que rescataron a 2335 personas y evitaron el pago de más de 271.000 millones de pesos en rescates; así como la captura de 2280 secuestradores.

A nivel Distrital:

Frente a la problemática del secuestro y la extorsión, el distrito no ha liderado ninguna política específica durante los últimos años. Puesto que durante los últimos cinco años el tema se ha manejado a nivel nacional con un enfoque institucional y operativo coordinado por el gobierno de turno. Esta carencia de políticas claras frente al fenómeno es prueba de la escasa noción que se tiene acerca de la magnitud del fenómeno en el ámbito distrital y la falta de una política integral en materia de seguridad ciudadana.

2.3 EN MATERIA DE CONTROL POLICIVO

A nivel Nacional:

La difícil situación del país a principios de la década de los años 90 en materia de violencia y orden público, los problemas de corrupción que enfrentaba la Policía Nacional durante el apogeo del fenómeno del narcotráfico y la política que en materia de seguridad y defensa implementó el gobierno del Doctor Cesar Gaviria, dieron origen a la Ley 62 de 1993 mediante la cual se reformó la Policía Nacional y se modernizó el Sistema Carcelario en Colombia.

La ley 62/93 determinó la creación de un conjunto de instituciones con el fin de brindar un manejo adecuado a los problemas que presentaba la institución a nivel nacional. En este orden de ideas se creó:

- Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana: compuesto por el Presidente de la República, el Ministro de Gobierno, Defensa, Justicia, el Director General de la Policía Nacional, el Comisionado para la Policía, un gobernador y un alcalde designado por la Confederación Nacional de Gobernadores y la Federación Colombiana de Municipios. Además podrán ser invitados el Procurador General de la Nación, el Fiscal General y el Defensor de Pueblo. Entre sus funciones se encuentran: recomendar las políticas de Estado en materia de seguridad de la comunidad, estableciendo planes y responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas, establecer y adoptar mecanismos de revisión interna, tendientes a evaluar, controlar y mejorar la prestación del servicio, coordinar y hacer seguimiento del desarrollo de las diferentes acciones interinstitucionales, en función de las políticas establecidas en materias de policía y seguridad ciudadana, regular de manera equilibrada la doble función que desarrolla la Policía en los aspectos de prevención y control de delitos y contravenciones.

- Comisionado Nacional para la Policía: funcionario civil, el cual tiene por objeto ejercer vigilancia del régimen disciplinario y operacional, y tramitar las quejas de la ciudadanía, sin perjuicio de la vigilancia que les corresponde a los organismos de control (Artículo 21). Convirtiéndose de esta forma en la máxima instancia de vigilancia y control disciplinario interno. Éste es nombrado por el Presidente de una terna enviada por el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y podrá ser removido discrecionalmente por el mismo.³³
- Sistema Nacional de Participación: fue creado con el fin de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, estableciendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales teniendo al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana (Artículo, 25).
- Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana: el mecanismo del más alto nivel encargado de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía y la institución (Artículo 26)³⁴
- Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada adscrita al Ministerio de Defensa, con el fin de regular el funcionamiento de las entidades prestadoras del servicio de seguridad privada. La aplicación de ésta y otras disposiciones (Decreto N° 356 de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada) autorizó la creación de departamentos de seguridad en empresas rurales y urbanas.³⁵

Aunque la Ley 62/93 pretendía modificar de manera trascendental la estructura de la Policía Nacional, profesionalizarla y establecer todos los controles necesarios para evitar actos de corrupción y conductas inadecuadas por parte del personal. La Policía Nacional se quedó corta en el proceso de implementación. Prueba de ello es el escaso margen de acción que ha tenido por ejemplo el Comisionado de la Policía, o los problemas de corrupción que actualmente enfrenta la institución.

Nuevamente la situación que en materia de seguridad y defensa está viviendo el país, hace necesario un proceso de reforma en la institución que le permita afrontar con los instrumentos adecuados las necesidades locales y nacionales en materia de seguridad y que a su vez le permita ser eficiente y productiva en el manejo de sus recursos.

³³ Las funciones de Comisionado Nacional para la Policía se encuentran en la Ley 62 de 1993, Título IV Mecanismo de Control, Artículos 21 - 24

³⁴ La composición de la Comisión Nacional de Policía y participación ciudadana, se encuentra en el Título V Sistema Nacional de Participación Ciudadana. Artículo 27

³⁵ Consecuencia de estas disposiciones, Fernando Botero Ministro de Defensa desarrolló las Convivir como formas de defensa asociativas reguladas por el Estado.



A nivel Distrital:

En los últimos cinco años se ha presentado un avance en los procesos de coordinación entre el comando de la Policía Metropolitana y el Alcalde de Bogotá. Adicionalmente, la ciudad cuenta con un Fondo de Vigilancia y Seguridad que garantiza la apropiación de unos recursos a nivel presupuestal destinados a la adquisición de equipos para la Policía Metropolitana.

2.4 EN MATERIA DE JUSTICIA E IMPUNIDAD

A nivel Nacional:

Durante los últimos años, los gobiernos han implementado medidas para mejorar la eficacia del aparato de justicia en sus diferentes áreas, especialmente en la penal, dada la intensificación del crimen organizado. Fundamentalmente, los cambios han girado alrededor de temáticas como la reducción de los altos índices de impunidad, la judicialización y/o desjudicialización de las penas, la protección de la vida de los jueces y testigos y, de manera tangencial, en la lucha contra la delincuencia común.

En este sentido, a partir de 1991 se centralizó la función de investigación judicial en la Fiscalía General de la Nación, otorgándole la coordinación de todas las entidades que realizan funciones de policía judicial. A pesar de este avance, la Fiscalía ha impuesto un exagerado rito procesal en los trámites lo que ha disminuido la posibilidad de actuación inmediata en las labores de inteligencia.

Adicionalmente, creó las Unidades de Respuesta Inmediata, encargadas de adelantar de manera rápida las investigaciones en el momento que se recibe la denuncia, logrando bajo impacto por el alto volumen de casos denunciados.

Otro tipo de reformas se han suscitado alrededor del Código Penal, el cual ha tenido un movimiento pendular que ha variado entre la desjudicialización de las penas en 1991 a una nueva judicialización en 1995, hecho que ocasionó una seria congestión de los despachos judiciales y de las cárceles, registrándose, según el Consejo Superior de la judicatura, la entrada de 325.000 nuevos procesos en 1996.

En el 2001 entró en vigencia una nueva reforma al Código Penal y al Código de Procedimiento Penal, aumentando el mínimo de penas y disminuyendo el máximo de las mismas, con el propósito de lograr una mayor eficacia en la ejecución de la pena. Se ampliaron las cuantías para delitos como el hurto a residencias, fue catalogado como delito todo tipo de lesión personal y se introdujeron penas contra el genocidio, la toma de rehenes, el desplazamiento forzado, entre otros. Sin

embargo, las reformas se limitaron a modificar las penas, sin tener en cuenta la magnitud de los delitos, todo con el propósito de descongestionar los centros carcelarios.

El actual gobierno nacional ha manifestado que, el énfasis, estará en el mejoramiento de la eficiencia del sistema judicial y en la celeridad de los procesos para la descongestión de despachos, incorporando para ello el principio de oralidad, estableciendo acuerdos con consultorios jurídicos e impulsando el arbitramento y la justicia de conciliación en lo civil, comercial, administrativo y de familia.

Para avanzar en la lucha contra el terrorismo, incorporará un estatuto antiterrorista que facilite la detención, la captura, el allanamiento y el endurecimiento de las penas para delitos como el robo de vehículos o porte ilegal de armas. Esto incluye una mayor severidad con el menor delincuente de alta peligrosidad, lo que permite presagiar que cobrará mayor protagonismo la problemática de la violencia común.

Dado que el tema de la eficiencia también pasa por focalizar los recursos del sector, uno de los puntos que harán parte de la reforma a la justicia será la supresión del Consejo Superior de la Judicatura y así se redireccionarán hacia otras áreas los \$60.000 millones de pesos que hoy en día se presupuestan para su funcionamiento. Sin embargo, queda por realizar un debate amplio sobre las capacidades de las diversas instituciones de la rama judicial para llevar a cabo las funciones disciplinarias y de administración presupuestaria, de personal y de estadística que ha venido desarrollando ésta entidad.

A nivel Distrital

Paralela a la dinámica nacional, la Distrital se ha concentrado, durante los años, en mejorar la denuncia de delitos menores y contravenciones, garantizándole a la población con menores recursos el acceso a los mecanismos de justicia. Igualmente, ha buscado fortalecer un cuerpo de policía judicial encargado de investigar este mismo tipo de delitos. Para ello, se pusieron en marcha las Unidades Permanentes de Justicia, cuya función es la de atender contravenciones y servir de centro de detención por un máximo de 48 horas. Por su parte, la Fiscalía implementó cinco Unidades de Reacción Inmediata con la misión de adelantar investigaciones judiciales sobre homicidios o delitos menores, aunque su funcionamiento ha sido limitado por la falta de recursos y equipos.

El fomento a la denuncia ciudadana también se ha reflejado con el incremento de las comisarías de familia y de centros de justicia alternativa, aunque estos últimos no tienen como función resolver casos propios del área penal o de familia. Como

dato se resalta que, de un único centro de arbitraje y conciliación existente en 1983, impulsado por la Cámara de Comercio de Bogotá, se pasó a 145 aprobados por el Ministerio de Justicia en 1999.

Siguiendo esta misma tendencia, el actual Plan de Desarrollo "Bogotá para Vivir, todos del mismo lado", ha definido dentro de sus prioridades, la necesidad de aumentar el cumplimiento voluntario de normas y la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos, promover la autorregulación individual y social, así como métodos pacíficos de abordaje de conflictos. Como una de sus principales iniciativas se encuentra la de difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, con énfasis en aspectos de seguridad y convivencia, tránsito, tributación, urbanismo y ambiente, derechos humanos y servicios públicos.

Para tal fin, se encuentra en proceso de reforma el Código de Policía en el cual se busca compilar, actualizar y difundir la jurisprudencia aplicable en el Distrito. Igualmente, está fortaleciendo los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos en las inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia.

2.5. EN MATERIA DE SISTEMA CARCELARIO

A nivel nacional:

Durante el pasado gobierno con el fin de resolver el problema de hacinamiento en los establecimientos carcelarios, se creó el Plan de Ampliación de la Infraestructura Penitenciaria y Carcelaria mediante una alianza estratégica entre el Fondo de Infraestructura Carcelaria (FIC) del Ministerio de Justicia, el INPEC y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Este plan pretendía equilibrar la oferta y la demanda del sistema mediante acciones en tres direcciones principales:

- Construcción de infraestructura
- Plan de ampliaciones
- Refacción y/o recuperación de la infraestructura existente

Sin embargo, aunque la infraestructura penitenciaria en efecto tuvo una evidente mejoría en estos últimos años, continuó siendo insuficiente para las necesidades del país.

Para abordar el tema de la corrupción y de las deficiencias en términos de gestión y administración por parte de las instancias encargadas, el INPEC elaboró un proyecto de Cambio de Actitud, un Plan Anticorrupción y un Análisis de Cargos y Evaluación del Desempeño, con la idea de crear una cultura organizacional

orientada hacia el mejoramiento de los servicios, recuperar la transparencia de la entidad e incrementar la eficiencia y eficacia institucional.

El actual presidente de la República Alvaro Uribe Vélez en sus cien puntos planteó la necesidad de ensayar un modelo de cárceles privadas, en donde el Estado pagaría por interno. Así mismo, manifestó la necesidad de que las cárceles formen a los reclusos en principios y en un oficio técnico. Para lo cual propuso crear un esquema de exención tributaria para los empresarios que produzcan en las cárceles. En torno al tema de la corrupción, el presidente Alvaro Uribe Vélez ha sido enfático en que propenderá por la transparencia de las instituciones y del personal administrativo en general.

A nivel distrital:

Durante la administración del Doctor Enrique Peñalosa Londoño, la Alcaldía Mayor de Bogotá, inició el proyecto de ampliación a la Cárcel Distrital de Varones y Mujeres como aporte al alivio del sistema carcelario distrital. La cárcel cuenta con las más altas especificaciones de sismo-resistencia en su nueva edificación y amplió sus cupos de 450 a 1.080 reclusos. Tiene seis patios, con un total de 286 celdas y cuenta con 44 celdas especiales de alta seguridad, así como con centro médico, teatro y salas de visitantes, además de un sistema de seguridad de alta tecnología.

Las condiciones especiales que ha ido adquiriendo la Cárcel Distrital hacen que se constituya en un modelo de manejo del problema de los establecimientos penitenciarios en Colombia. Sin embargo, al no fomentarse el estudio y trabajo al interior del plantel, a fin de que las personas puedan redimir su pena y reincorporarse más rápidamente al medio social en condiciones tales que no les permitan reincidir, se está obligando a los reclusos a pasar un mayor tiempo físico en la cárcel; de esta manera se está desperdiciando la oportunidad de solventar las finanzas del establecimiento mediante la implementación de modelos eficientes de producción.

3. ¿QUÉ HA HECHO LA CÁMARA DE COMERCIO?

Los proyectos y programas de mayor relevancia desarrollados entre 1997 y el 2002, han aportado a la solución de algunas de las problemáticas analizadas en los capítulos anteriores, implementando mecanismos para combatir el delito común, el secuestro y la extorsión y generando información confiable sobre los indicadores de inseguridad en la región. En este sentido, se han puesto en marcha las siguientes líneas de acción:

3.1 EN SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE INSEGURIDAD

Observatorios de la seguridad en Bogotá y Cundinamarca: El seguimiento a los indicadores, se materializa en una publicación semestral en la que se analizan tanto los aspectos objetivos, como los subjetivos de la inseguridad. Como parte de los aspectos objetivos, se toman las estadísticas oficiales las cuales se basan en los delitos denunciados ante las autoridades. Sin embargo, como complemento a estas estadísticas y debido al problema de subregistro que tiene la denuncia, la Cámara de Comercio vio la necesidad de complementar la información con encuestas de victimización. Estas encuestas que se aplican a la ciudadanía en general, buscan conocer principalmente los niveles de denuncia y de ocurrencia de hechos delictivos. De igual forma, se busca medir el nivel de percepción de inseguridad de los ciudadanos a través de la encuesta de percepción. Las fortalezas de esta publicación radican en que es el único análisis de este tipo realizado por una entidad No Oficial de manera independiente, además de la continuidad que ha tenido. Todo ello, le ha dado un alto nivel de credibilidad con la ciudadanía y con las mismas autoridades Distritales y de policía. A la fecha se han publicado 22 números del Observatorio de Seguridad de Bogotá y a partir de junio de este año se lanzó el Observatorio de Seguridad de Cundinamarca, dentro de la política de extender nuestra acción y presencia a nivel regional.

3.2 EN ESTUDIOS E INVESTIGACIONES

Diagnóstico institucional sobre el manejo de la seguridad en Bogotá: Se realizó un inventario y un análisis de la estructura y forma de operar de las diferentes instituciones que intervienen en el manejo de la seguridad en Bogotá, haciendo énfasis en control policivo, justicia, administración central y administración local.

Propuesta de un nuevo modelo de seguridad para Bogotá: Se plantearon nuevos modelos de gestión en materia de policía, justicia y gobierno Distrital, con el fin de hacer más eficiente la lucha contra la delincuencia.

Estudio sobre el impacto de la inseguridad en el sector empresarial: Se realizó un estudio sobre el impacto de la criminalidad en las actividades productivas de la ciudad; en el que se evaluaron los delitos que más afectan a los empresarios así como los costos y pérdidas que se causan por este tipo de problemas. Este estudio ha permitido focalizar la gestión de las autoridades en delitos tales como la piratería terrestre y hurto de mercancías en puerto.

Estimación de los costos de la inseguridad en Bogotá: Se cuantificó el gasto total por concepto de servicios de seguridad en el sector privado así como por concepto de pólizas de seguros.

Propuesta para el montaje de Unidades de Justicia Rápida en Bogotá: Esta propuesta analiza el tema de los procesos abreviados de justicia y propone la creación de unas Unidades de Justicia Rápida, por medio de las cuales se agilizarían los procesos penales en materia de delitos menores (raponazo, hurto de vehículos, hurto a residencias, etc.)

Propuesta para el aumento del pie de fuerza de policía: Esta propuesta plantea que el pie de fuerza en la ciudad es totalmente insuficiente y se puede incrementar si la ciudad apoya a la nación haciendo uso de la Ley 4 de 1991.

Estudio sobre la violencia y la inseguridad en el Sur de Bogotá: Diagnóstico sobre la violencia e inseguridad en las localidades de Usme, San Cristóbal y Rafael Uribe, con el fin de diseñar estrategias de prevención de la violencia en esas tres localidades.

Perfil de la violencia y la inseguridad en las 20 localidades de Bogotá: En la actualidad se está desarrollando un completo perfil sobre la violencia intra familiar, la violencia en general y la inseguridad en cada una de las localidades de la ciudad. Lo anterior con el fin de aportar datos relevantes para la implementación de políticas de gestión en estos temas por parte de las autoridades locales.

Estudio para la actualización de la legislación en materia de secuestro y extorsión: Se realizó un estudio sobre la legislación que existe en materia de secuestro y extorsión con el propósito de plantear algunas modificaciones y actualizaciones a la legislación vigente, que permiten luchar de manera más efectiva contra este flagelo (muchas de ellas fueron incluidas en el Proyecto Ley de Seguridad).

3.3 EN FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Implementación del Programa de Policía Comunitaria: Producto de uno de los estudios que se realizaron con el Foro Europeo de Seguridad Urbana y la Maestría de Altos Estudios Policiales de la Universidad de Barcelona en 1998, la Cámara propuso la creación de la Policía Comunitaria en la ciudad. Con el fin de ayudar en el montaje de esa nueva Policía Comunitaria, la Cámara financió la capacitación de dos grupos de 20 oficiales (40 en total) en España entre los años 98 y 99. Dichos oficiales han estado en la labor de desarrollar la nueva modalidad de policía en la ciudad la cual ha tenido gran éxito y acogida entre la ciudadanía tal como lo han indicado las evaluaciones realizadas. La ciudad hoy cuenta con más de 1000 policías comunitarios y se tiene proyectado el programa a nivel nacional.

Seminarios Internacionales: Con el propósito de enriquecer las propuestas de manejo de la seguridad en la ciudad, se invitó a los Secretarios de Gobierno de las principales capitales Iberoamericanas para que dieran a conocer las estrategias y los programas que en materia de seguridad están adelantando en sus respectivas ciudades. Contamos con la presencia de los representantes de 11 ciudades capitales: Madrid, Barcelona, Caracas, México, Buenos Aires, Santiago de Chile, Quito, La Paz etc. Producto de este seminario se publicaron memorias. Así mismo, con fin de dar a conocer la nueva modalidad de Policía Comunitaria en la ciudad, se invitaron expertos internacionales en Policía Comunitaria para que durante dos días dictaran unas conferencias dirigidas a los oficiales superiores de la Policía a nivel Nacional. Contamos con la presencia de los Comandantes de Policía de todo el país.

Fortalecimiento grupos GAULA de Bogotá y Cundinamarca: Uno de los delitos que está causando mayor impacto negativo sobre las actividades productivas de la ciudad es el del secuestro y la extorsión. Conscientes de que los cuerpos encargados de la lucha contra este delito tienen grandes limitaciones en materia presupuestal para la adquisición de equipos y para poder adelantar las investigaciones del caso, conjuntamente con el Ministerio de Defensa se diseñó un paquete de ayuda a los grupos GAULA de Cundinamarca y Bogotá para contribuir en la solución de dichas necesidades. Sin embargo, por los inconvenientes que adelante se expresan, este proyecto continúa a la fecha en proceso de concertación.

3.4 CON EL EMPRESARIADO Y COMUNIDAD EN GENERAL:

Programa Zonas Seguras: Permanentemente hemos estado brindando asesoría a las principales organizaciones cívicas y empresariales de la ciudad en materia de seguridad y hemos abierto espacios de trabajo entre la Policía Metropolitana, las Alcaldías Locales y la sociedad civil con el fin de solucionar los problemas de seguridad que los afectan en sus respectivas zonas de influencia. Como resultado de esta gestión, en la actualidad estamos desarrollando el Programa Zonas Seguras el cual tiene como objetivo principal fortalecer los Frentes Locales de Seguridad, la presencia de la Policía Comunitaria y gestión de los Inspectores de Policía en 11 de las zonas de mayor actividad urbana de la ciudad y se tiene previsto implementar el programa en 2 municipios de Cundinamarca.

Talleres sobre prevención del secuestro y la extorsión: Como parte de la preocupación que se tiene con relación a los altos índices de secuestro y extorsión que se vienen presentando en la ciudad y la región, se diseñó un programa de Prevención del Secuestro y la Extorsión con la Fundación País Libre, dirigido al empresariado en general de la ciudad y la región con el fin de que estos puedan adoptar medidas preventivas. Durante el año 2001 y lo que va corrido de este se han capacitado 1567 empresarios e industriales.

Divulgación de la normatividad urbana y del código de policía: Uno de los problemas más graves que tiene el tema de convivencia ciudadana y acatamiento de normas, es el desconocimiento de estas por parte de la ciudadanía e inclusive de algunas autoridades mismas. En ese sentido con el ánimo de llenar este vacío, elaboramos el Manual de normas más relevantes en materia de convivencia, policía y espacio público, para su aplicación en las zonas de mayor uso urbano de la ciudad.

Finalmente, es importante anotar que durante este período (1997-2002), se lograron importantes avances en materia del manejo de la seguridad en la ciudad, ya que como consecuencia de la propuesta elevada por la CCB "Un nuevo modelo de seguridad para Bogotá", el Distrito reestructuró la Secretaría Gobierno, institucionalizando el tema de seguridad en el organigrama mediante la creación de la Subsecretaría de Seguridad y Convivencia, la cual ha asumido el manejo del tema con gran trascendencia. Así mismo, se logró la reestructuración del Consejo de Seguridad del Distrito. Hoy día la Cámara es miembro por Decreto de este importante espacio de toma de decisiones.

Por otra parte, se ha realizado una importante gestión a nivel nacional e internacional, asesorando y transmitiendo el modelo de trabajo que hemos desarrollado a otras ciudades por medio de sus Cámaras de Comercio. Tal es el caso de Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Quito, y Guayaquil a nivel

internacional, y de Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cali, Medellín, y Villavicencio entre otras a nivel nacional. Las ciudades mencionadas han empezado ya a replicar algunos de los proyectos diseñados por la Cámara de Comercio de Bogotá, en especial los Observatorios, Policía Comunitaria y Zonas Seguras.

4. QUÉ PROPONE LA CÁMARA DE COMERCIO DE BOGOTÁ PARA EL PERIODO 2002 –2004

La Cámara de Comercio de Bogotá tiene como parte de su misión institucional *"promover el desarrollo empresarial para la generación de riqueza y el mejoramiento de la calidad de vida en Bogotá y la región"*, y en este orden de ideas la gestión de la entidad se articula en cuatro dimensiones, clientes, procesos, dinámica organizacional y dinámica financiera. La dimensión de clientes pretende *"garantizar la satisfacción y lealtad del Estado, del empresariado y de la comunidad"*. Esta dimensión unida a la misión de la entidad ha orientado la gestión en materia de seguridad y convivencia.

Los bajos índices de inseguridad y los altos niveles de convivencia generan mejor calidad de vida para todos los ciudadanos, permitiendo mayores niveles de inversión en Bogotá y la región, promoviendo de esta forma el desarrollo empresarial necesario para generar riqueza. En este orden de ideas, la Cámara de Comercio decidió convertirse en un aliado estratégico del Estado en materia de seguridad y convivencia, partiendo del supuesto de que la seguridad ciudadana es un bien público que debe trabajarse de la mano con las autoridades y las instituciones.

El objetivo estratégico de la Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social, a la que pertenece el Programa de Seguridad y Convivencia, establece que: *"es necesario contribuir al mejoramiento del entorno empresarial y regional" formulando propuestas y soluciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida y crear un entorno favorable para desarrollar la actividad empresarial.*

En la definición de una propuesta de acción para la Cámara de Comercio de Bogotá en materia de seguridad ciudadana y justicia, es indispensable tener en cuenta que existen diferentes niveles de complejidad en la problemática. Unos de orden nacional y otros de orden más local y regional. Unos afectan a la ciudadanía en general, mientras que otros afectan sectores o actividades específicas. Unos se pueden solucionar contando con el apoyo y la colaboración de la ciudadanía, mientras que otros demandan una intervención especializada por parte de las autoridades.

Teniendo en cuenta la experiencia acumulada en el tema, así como la situación actual del país, y de Bogotá y la región en particular, la Cámara de Comercio de

Bogotá trabajará en cinco dimensiones básicas con el fin de llevar a cabo acciones integrales. Estas dimensiones son:

- Acompañar al Gobierno Nacional en sus iniciativas
- Realizar pruebas tipo piloto para que sean adoptadas como proyectos por parte de las entidades competentes
- Liderar los procesos coincidentes con las acciones del Gobierno
- Realizar una veeduría a la gestión de la seguridad, y
- Contribuir al mejoramiento de la Policía

Sin duda, es necesario abordar problemas de orden estructural y nacional, y la Cámara de Comercio puede contribuir de manera decisiva en la solución o mejoramiento de dichas situaciones. Sin embargo, también es cierto que, estas son problemáticas, que por su envergadura a nivel del aparato estatal, requieren ser lideradas e implementadas por el Gobierno Nacional. En ese sentido, la Cámara está dispuesta a ofrecer todo su concurso para acompañar y apoyar al nuevo Gobierno Nacional en lo que sea pertinente para darle solución a problemas tales como la insuficiencia del pie de fuerza de policía, su estructura militar y la permanente rotación del personal, lo cual va en detrimento del servicio especializado en la regulación de la convivencia y el orden en las grandes ciudades; la inoperancia del sistema judicial, la laxitud y falta de coherencia en la legislación penal y la reducida capacidad y mala calidad del sistema carcelario, los cuales consideramos críticos para el desarrollo de Bogotá, la región y el país en general.

En ese mismo orden de ideas, pero a un nivel más regional o local, la Cámara de Comercio de Bogotá puede contribuir con el desarrollo de experiencias tipo piloto (tal como lo ha venido haciendo), que sirvan de semilla para promover cambios a nivel nacional y de largo plazo. Así mismo, la Cámara debe continuar implementando programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana con la participación de las autoridades pertinentes y de la comunidad, de tal forma que se generen alianzas estratégicas donde las instituciones implicadas realicen todo tipo de aportes en la medida de sus posibilidades como se ha hecho hasta el momento.

Como resultado del análisis de estas dimensiones, el Programa de Seguridad y Convivencia, ha identificado seis problemas críticos, en los cuales se puede hacer una importante gestión sin apartarnos de la problemática estructural.

Los siguientes son los temas críticos que se propone trabajar:

1. Mejoramiento de la seguridad ciudadana
2. Lucha contra el secuestro y la extorsión
3. Reducción de la impunidad
4. Modernización del sistema carcelario
5. Seguimiento y veeduría al comportamiento y a la gestión en materia de inseguridad en la ciudad y la región
6. Plan estratégico en seguridad ciudadana

Finalmente, en un punto de "acciones complementarias" se propone continuar la labor que viene desarrollando la Cámara en el sentido de facilitar la creación de espacios de coordinación interinstitucional para dar solución a problemáticas muy específicas, o su participación en escenarios de toma de decisiones que inciden de manera importante en este tema.

Los diferentes proyectos propuestos han sido concebidos teniendo en cuenta su viabilidad, los recursos financieros asociados, su practicidad y la posibilidad de lograr resultados a corto y mediano plazo sin perder la visión de largo plazo.

En este documento, presentamos en detalle una propuesta para cada uno de estos proyectos:

4.1 SEGURIDAD CIUDADANA

4.1.1 Programa Zonas Seguras

En el año 2001 la Cámara de Comercio de Bogotá, en alianza estratégica con la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana, y teniendo en cuenta tanto la insuficiencia de agentes de Policía así como la percepción de inseguridad, implementó el **Programa Zonas Seguras** en 11 cuadrantes de la capital. Este programa busca ofrecer a la comunidad no sólo mayor protección, mejor atención a las necesidades cotidianas, trabajando de forma conjunta sobre los aspectos objetivos y subjetivos en materia de seguridad, sino también acercar la justicia al ciudadano para que este pueda presentar todo tipo de denuncias ante las autoridades.

En este orden de ideas el programa se implementó en las zonas de la ciudad de mayor uso urbano, entendiendo por mayor uso urbano todas aquellas zonas de la ciudad en las cuales se concentra mayor número de personas entre las 7:00 a.m. y las 8:00 p.m. por diferentes motivos (actividad comercial, industrial, educativa, salud, recreación, etc.). Estas zonas de mayor afluencia y actividad urbana

presentan una serie de fenómenos tales como invasión del espacio público, contaminación visual, problemas de iluminación, altos índices de delincuencia, y violación a las normas de convivencia, motivo por el cual requieren de una intervención especial, conjunta y coordinada. Las zonas donde se implementó el Programa Zonas Seguras fueron escogidas mediante un proceso de concertación entre la Alcaldía Mayor, la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá.

Las primeras 11 zonas escogidas, para implementar la primera fase del Programa fueron las siguientes:

Zona 1	Carrera 15
Zona 2	Calle 72 - Rosales
Zona 3	Chapinero Central
Zona 4	Cedritos
Zona 5	Unicentro
Zona 6	Corferias
Zona 7	Paloquemao – Ricaurte
Zona 8	Centro Internacional
Zona 9	Centro
Zona 10	Bosa
Zona 11	Restrepo

El Programa pretende garantizar la presencia estable de la autoridad competente para atender los diferentes casos que se presentan en las zonas de mayor afluencia y actividad urbana. De igual forma busca apoyar la labor que viene adelantando la Alcaldía Mayor para mejorar el uso del espacio público y el respeto por las normas.

Cada "*Zona Segura*" (cuadrante) implementada cuenta con una Unidad Móvil de Denuncia y Contravención, dos patrullas, una motocicleta y un equipo humano conformado por 9 policías al mando de un oficial del grado de Teniente o Capitán. En algunas ocasiones un Inspector de Policía o un asesor jurídico de las Alcaldías Locales hace recorridos en las patrullas realizando una labor preventiva. La Unidad Móvil de Denuncia y Contravención busca facilitar el acceso de la ciudadanía a la justicia.

Cada cuadrante cuenta con un Comité Local, conformado por la Alcaldía Local, la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá, quien lo lidera, además de los Presidentes y/o Directores de las Asociaciones Cívicas y Líderes Empresariales de la zona. Actualmente los comités locales cuentan con la participación de comerciantes, industriales, representantes del sector salud,

educación y la Defensa Civil, entre otras, quienes además de aportar recursos en especie y tiempo, divulgan el programa entre sus asociados y la comunidad en general.

Los comités locales tienen como objetivo principal establecer un diagnóstico de cada cuadrante, priorizar las problemáticas en materia de seguridad, proponer posibles soluciones y evaluar las acciones tomadas en desarrollo del programa.

El Programa Zonas Seguras, después de 6 meses de funcionamiento en los once cuadrantes, ha presentado resultados positivos mostrando en general una reducción del 10% en el número de los delitos.

En siete de las once zonas se observa un decrecimiento en el total de los delitos de impacto denunciados durante los períodos en comparación, es decir, antes y después de entrar en operación el programa. Los cuadrantes que presentan este comportamiento son: Centro(-23%), Corferias (-36%), Paloquemao (-42%), Centro Internacional(-29%), Bosa(-48%), Restrepo (-43%) y Rosales(-3.1%). Las cuatro zonas restantes no presentan un comportamiento positivo, para lo cual se han diseñado nuevas estrategias.

Las Unidades Móviles de Denuncia y Contravenciones han sido un factor importante para que la ciudadanía ponga en conocimiento de la Policía Nacional cualquier hecho delictivo, disminuyendo de esta forma la criminalidad oculta, en beneficio de las cifras oficiales.

Así mismo, la Policía Metropolitana está haciendo más presencia en los sitios de mayor uso urbano de la ciudad y se encuentra mejor dotada para responder a todo tipo de requerimientos. Finalmente, los inspectores de policía están realizando un trabajo preventivo en los 11 cuadrantes con énfasis en recuperación del espacio público.

4.1.1.1. Criterios de ampliación para el Programa Zonas Seguras

Teniendo en cuenta la aceptación que ha tenido hasta el momento, consideramos fundamental una expansión del Programa Zonas Seguras con 20 cuadrantes adicionales en Bogotá y Cundinamarca.

Criterios para la selección de los cuadrantes

Teniendo en cuenta los altos índices de inseguridad presentes en Bogotá y los escasos recursos que existen para invertir en la implementación de diferentes

estrategias en materia de seguridad resulta necesario atender los criterios que se han establecido para seleccionar las diferentes zonas de la ciudad y de nuestra área de influencia que más requieren la implementación del Programa Zonas Seguras. Los siguientes son los criterios a tener en cuenta:

- **Zonas de alto uso urbano:** son aquellas zonas de la ciudad que debido a su ubicación, a las actividades que allí se desarrollan (salud, recreación, educación, transacciones financieras, etc.) y a su cercanía con los principales ejes viales presentan altísimas concentraciones de población en diferentes horas del día y la noche. La característica fundamental de estas zonas es el alto porcentaje de población flotante que las visita, lo que genera una dinámica propia en materia de inseguridad. Por ejemplo, en la localidad de Chapinero el cuadrante comprendido entre la Calle 100 y la 72 entre la Carrera 9 a 15, debido a la presencia de ejes viales, a la cantidad de establecimientos comerciales y a su ubicación céntrica en la ciudad, es considerada una zona de alto uso urbano.
- **Zonas de alta actividad industrial:** estas zonas como su nombre lo indica presentan alta concentración de industrias de todo tipo motivo por el cual se encuentran en constante movimiento como mínimo durante las horas del día. Por ejemplo; entre la Carrera 30 y la Avenida 68 entre la Diagonal 22 y la Avenida Las Américas, se encuentra una de las zonas industriales más antiguas y grandes de la capital, que por su dinámica propia presenta delitos específicos, tal es el caso de la piratería terrestre.
- **Zonas de alta actividad comercial:** estas zonas como su nombre lo indica presentan un porcentaje alto de actividad comercial lo que genera un alto índice de delitos tales como: hurto a personas, hurto a establecimientos comerciales y hurto a vehículos, entre otras. Por ejemplo; en la localidad de Barrios Unidos, en la zona conocida como Galerías, se presentan las características antes enunciadas.

Así mismo; resulta importante tener en cuenta que en cualquiera de las zonas antes descritas se puede presentar una característica fundamental que es la alta concentración de población a causa del sector residencial que se mezcla constantemente con zonas industriales, comerciales y de alto uso urbano debido al desarrollo urbano que ha tenido la capital. Por ejemplo; en la zona de Unicentro entre las Calles 127 a 116 entre la Carrera 9 y la Autopista, además de existir una zona residencial compuesta por grandes conjuntos residenciales (ej. Multicentro) que llegan a albergar aproximadamente 3.000 personas, se encuentran rodeadas por el Centro Comercial Unicentro, uno de los más grandes del país y el comercio de los ejes viales (Calle 127 y 116 y Carrera 15). Esta zona además de tener una

gran afluencia de población, debido a su estructura residencial presenta altísimos índices de concentración de población.

Las zonas de la ciudad y de nuestra área de influencia donde se implementaría el Programa Zonas Seguras, deben como mínimo cumplir en su totalidad con uno de los tres criterios anteriormente enunciados.

4.1.1.2. Mecanismos que permitan incentivar a la comunidad para que se vincule el Programa Zonas Seguras desarrollando actividades que lo complementen como nuevo esquema de seguridad en Bogotá.

Después de un año de implementado en su primera fase el Programa Zonas Seguras y teniendo en cuenta las experiencias positivas que se han presentando en algunos cuadrantes; se considera conveniente en esta segunda etapa del Programa, incentivar de manera directa a la comunidad en general con el fin de motivar la implementación de diferentes estrategias que complementen el dispositivo inicial que en materia de seguridad brindaría la Cámara de Comercio de Bogotá, en alianza con la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana.

Teniendo en cuenta que la participación de la comunidad es fundamental para el desarrollo del Programa Zonas Seguras, la Cámara de Comercio de común acuerdo con la Policía Metropolitana determinará las acciones pertinentes para incentivar dicha participación.

La comunidad puede apoyar el Programa Zonas Seguras mediante las siguientes estrategias:

- **La comunidad debe ser veedora.** Teniendo en cuenta que el Programa Zonas Seguras es un nuevo modelo de seguridad en Bogotá y que la comunidad es parte fundamental del mismo, resulta necesario que ésta ejerza un control constante al desarrollo del Programa en cada cuadrante de la ciudad. En este orden de ideas la Cámara de Comercio extiende un llamado a la comunidad para que sea ésta la que evalúe la eficacia y eficiencia del Programa y realice críticas constructivas a la gestión que se está llevando acabo.
- **Fortalecimiento a los Frentes Locales de Seguridad:** teniendo en cuenta que los frentes de seguridad local son una estrategia de la Policía Nacional que se viene implementando desde 1999 y que ha arrojado resultados positivos, resulta fundamental que mediante el Programa Zonas Seguras se fortalezcan y se conviertan en una herramienta fundamental para el buen funcionamiento del mismo.

- **Implementación de redes de comunicación al interior de cada uno de los cuadrantes.** Teniendo en cuenta que en la mayoría de los cuadrantes existen un sin número de asociaciones cívicas, de vecinos o residentes, resulta importante que éstas lideren un proceso de implementación de una red de comunicación entre los habitantes de los cuadrantes que les permitan trabajar en la consecución de ciertos niveles de seguridad. Esta red puede tener como plataforma tecnológica para la comunicación radios, avanteles, celulares y beepers entre otros.
- **Implementación de una red de Cámaras en los lugares más críticos en materia de inseguridad en cada uno de los cuadrantes.** Teniendo en cuenta que existen zonas de cada cuadrante que debido a sus condiciones en infraestructura, su ubicación y demás condiciones estructurales se convierten en espacios propicios para el delito resulta fundamental que la ciudadanía por medio de las asociaciones empresariales, cívicas, de vecinos y residentes, apoye la colocación de cámaras de vídeo que permitan el monitoreo constante de estos lugares con el fin dar la respuesta adecuada a las problemáticas que allí se presentan. Para esto la ciudad debe contar con una plataforma tecnológica adicional y con un sistema de financiación que haga el proyecto sostenible en el largo plazo.
- **Utilización de los periódicos, folletos y canales de televisión comunitaria con el fin de trabajar en torno a diferentes modalidades de divulgación del Programa Zonas Seguras en el área de influencia.** Teniendo en cuenta que en algunas localidades de Bogotá, la comunidad ha generado diferentes estrategias de comunicación con el fin de mantenerse informados acerca de los factores que los afectan y que estos medios en la mayoría de las oportunidades se encuentran manejados por la comunidad, resulta vital que la comunidad, representada en los miembros del Comité Local utilice estos medios sin ningún tipo de costo para los miembros institucionales del Programa Zonas Seguras con el fin de dar a conocer los objetivos del mismo, la gestión que se está realizando y las campañas que se desarrollen en materia de seguridad, prevención y convivencia. Todo lo anterior con el fin de generar una cultura de seguridad en Bogotá. No obstante, resulta importante resaltar que la Dirección de Seguridad y Convivencia coordinaría los mecanismos utilizados. Esto con el fin de mantener la imagen institucional del Programa y su razón del ser.
- **La comunidad debe ayudar con la dotación de los implementos básicos de oficina para funcionamiento de la Unidad Móvil de Denuncia y Contravención.** Teniendo en cuenta que la Unidad Móvil es una oficina que para su funcionamiento requiere un kit de útiles que le permitan al personal de policía llevar acabo la recepción de denuncias de la manera más adecuada,

sería fundamental que la comunidad contribuya con dichos implementos. De igual forma, la Unidad Móvil requiere de un aseo regular, sería fundamental que la comunidad apoyara dicha labor con unos implementos mínimos de aseo.

No obstante, teniendo en cuenta el apoyo que debe brindar la comunidad al desarrollo del Programa Zonas en su segunda fase de ampliación Bogotá-Cundinamarca, es necesario ampliar el horario de funcionamiento del mismo a 24 horas con el fin de prestar un mejor servicio más acorde a las necesidades de la comunidad y que a su vez nos permita generar un nivel de impacto más alto.

Así mismo, de acuerdo con los resultados cuantitativos que presenten las Unidades Móviles de Denuncia y Contravención después de un año de funcionamiento; se determinará de común acuerdo con la Policía Metropolitana, la pertinencia de la ubicación de las unidades móviles.

Promotores:

La experiencia de la primera fase piloto nos permite establecer la necesidad de la existencia de uno o varios promotores del Programa Zonas Seguras por cuadrante por parte de la Cámara de Comercio con el fin de lograr mayor difusión del mismo. Entre sus funciones se encontraría: visitar todos los establecimientos públicos y privados del cuadrante divulgando el Programa Zonas Seguras, visitar a los miembros del Comité Local Zonas Seguras, estar al tanto de los compromisos adquiridos por los miembros del Comité Local, llevar una memoria histórica de los temas tratados en las reuniones mensuales del comité local, mantener un contacto directo entre las autoridades y la comunidad, entre otras. El número de promotores locales estaría determinado por la Cámara de Comercio de Bogotá, de acuerdo al tamaño del cuadrante y a sus características particulares.

Considerando las funciones que desempeñaría este promotor local, la Cámara de Comercio tendrá en cuenta, como criterio de selección, que las personas que realicen esta labor hayan tomado los cursos de Escuela de Seguridad Ciudadana, que brinda la Policía Metropolitana, puesto que en el desarrollo de estos cursos las personas reciben las herramientas necesarias para desarrollar una buena gestión en la materia.

4.1.1.3. Indicadores de evaluación del Programa Zonas Seguras

Con el fin de evaluar el nivel de impacto del Programa Zonas Seguras, se han diseñado un conjunto de indicadores que trabajan las dos dimensiones básicas en materia de inseguridad. Los indicadores objetivos se expresan a través de las estadísticas que son producto de los hechos delictivos ocurridos en Bogotá en cada

uno de los cuadrantes. Estas son proporcionadas por el CIC (Centro de Investigaciones Criminológicas del Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá). Teniendo en cuenta el subregistro que presentan dichas estadísticas, la Cámara de Comercio aplica una encuesta de victimización representativa por localidad en cada uno de los cuadrantes. Esto con el fin de poder determinar la cifra oculta de la criminalidad, los hechos delictivos que no se denuncian y las razones por las cuales no se da conocimiento a las autoridades. Lo anterior se convierte en insumos para la implementación de estrategias que permitan reducir dicha cifra.

Teniendo en cuenta que un componente fundamental del Programa Zonas Seguras es la Unidad Móvil de denuncia y Contravención, constantemente se está evaluando el funcionamiento de las mismas teniendo en cuenta el número de denuncias recibidas por pérdida de documentos e implementos (estos hechos no se clasifica como hurto por el nuevo Código Penal) y el número de denuncias penales recibidas. Esta estadística se recoge en cada Unidad Móvil y se confronta con el número de radicación de cada denuncia.

En cuanto a los indicadores subjetivos, la Cámara de Comercio de Bogotá, esta aplicando una encuesta representativa por localidad en los cuadrantes donde se encuentra en funcionamiento el Programa Zonas Seguras. Esta encuesta cuenta con 3 dimensiones y cada una de las dimensiones tiene un objetivo específico,

- Área de percepción de inseguridad se busca determinar qué sensaciones e impresiones tiene la población acerca del nivel de inseguridad en su cuadrante.
- Área acerca del conocimiento del Programa por parte de los habitantes de cada cuadrante y la calidad del servicio prestado por el personal de Policía que hace parte del dispositivo de Zonas Seguras. Esta dimensión busca evaluar cuál ha sido el nivel de impacto Zonas Seguras en cada uno de los cuadrantes y la eficacia y eficiencia del personal de Policía que hace parte del dispositivo del Programa.
- Calidad del servicio prestado en las Unidades Móviles de Denuncia y Contravención en toda la ciudad. Busca evaluar si la población siente más cerca la justicia, el nivel de impacto que ha tenido la Unidad Móvil y cuál es la calidad del servicio allí prestado.

Costos:

La ampliación del programa propuesto implicaría una inversión inicial por parte de la Cámara de \$2,370.3 millones, representados en la adquisición de 40 patrullas, 20 motos y 20 unidades de denuncia. Así mismo, tendría un costo de funcionamiento para el 2003 de \$785.2 millones, destinados al mantenimiento y suministro de combustibles y lubricantes para estos vehículos durante el primer año, así como a costos de promoción del programa.

Proyección de Costos 2002 – 2004 Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Adquisición Camionetas	1,268.7	1,806.5			1,806.5
Adquisición Motos	92.3	156.3			156.3
Adquisición Unidades	279.5	268.6			268.6
Mantenimiento	58.1		47.7		47.7
Combustible	191.8		234.1		234.1
Seguros	75.0	115.4			115.4
Promoción**			500.0		500.0
Imprevistos (1%)		23.5	3.4		26.9
TOTAL	1,965.4	2,370.3	785.2	0.0	3,155.5

*Total sin sumar lo asignado en 2002

**Incluye promotores y divulgación en medios

Financiación:

Desde hace dos años, en la Cámara de Comercio hemos estudiado diferentes modalidades de financiación del programa y establecido los montos de las contrapartidas de las entidades que hacen parte del convenio (Policía Nacional y Distrito Capital), así como el de las organizaciones cívicas y empresariales. En este proceso, concluimos que, para garantizar la sostenibilidad de la fase de ampliación y mantener los montos que se han comprometido a desembolsar las partes del convenio, lo más conveniente sería sostener el actual sistema de financiación, que funcionaría de la siguiente manera:

- La Policía Nacional financiaría los costos de la fuerza pública que operaría en los 31 cuadrantes (248 agentes), equivalente a \$ 2,704.8 millones de pesos por año.

- La Cámara de Comercio aportaría los vehículos necesarios para la etapa de expansión, comprometiéndose con los gastos de mantenimiento y gasolina que se ocasionen durante el primer año (2004) además de la contratación de los promotores del Programa. El aporte global entre 2002 y 2004 sería de \$3,155.5 millones de pesos.
- El Distrito asumiría los costos del mantenimiento correctivo y preventivo de los vehículos que donaría la Cámara durante los siguientes cuatro años. Este compromiso se iniciaría, a partir de enero del 2003 para los 11 cuadrantes de la primera fase del convenio y a partir de enero del 2004 para los nuevos cuadrantes propuestos en la ampliación. Su aporte para los 34 cuadrantes, durante estos cuatro años, asciende aproximadamente a \$2,500 millones de pesos³⁶.
- Con respecto a las entidades cívicas y empresariales que participan en los comités de seguimiento, se propone mantener el actual sistema de aportes, que consiste en la donación de material, tiempo y divulgación del programa entre sus asociados y la comunidad en general. Aunque sería lo deseable, sobre la base de la experiencia acumulada en el programa, no se aconseja la opción de pago de cuotas en efectivo, dado que la gran mayoría de estas asociaciones carecen de liquidez o ya tienen comprometido sus pocos recursos en proyectos, aspectos que dificultarían el flujo permanente y estable de dinero y, por lo tanto, le adicionaría una carga administrativa al programa.

4.1.2. Evaluación del Programa Zonas Seguras

Teniendo en cuenta la trascendencia del Programa Zonas Seguras en materia de seguridad y convivencia para la ciudad y la alta inversión que ha realizado la Cámara de Comercio en la implementación del mismo, es necesario evaluar el nivel de impacto de este nuevo modelo de seguridad en Bogotá, el nivel de difusión en Bogotá, la utilidad del mismo y los niveles de percepción sobre su funcionamiento, entre otros aspectos; además del nivel de operatividad del personal que trabaja en el Programa y uso de los recursos brindados.

Esta evaluación se realizaría en dos dimensiones, la primera es realizada con base en las estadísticas de la Policía Metropolitana, a través del Centro de Investigaciones Criminológicas, para determinar por medio de las estadísticas el nivel de operatividad del programa en cada uno de los cuadrantes. La segunda dimensión es fundamental para complementar esta evaluación, para lo cual la

³⁶ Proyección a cuatro años, calculada con un incremento anual del 16%, más un factor de incremento en los costos de mantenimiento por depreciación y deterioro de los activos.

entidad realizará una encuesta a todos los residentes y/o personas que por la actividad que desempeñan permanezcan gran parte del día en cada cuadrante, esto con el fin de evaluar el nivel de percepción, victimización, conocimiento del Programa Zonas Seguras en cada zona, y la calidad del servicio que se presta en la Unidades Móviles de Denuncia y Contravención.

Los resultados obtenidos de la encuesta se tendrán en cuenta para realizar los correctivos necesarios, en el desarrollo futuro del programa.

Costos:

Esta encuesta se contrata con una firma especializada en la aplicación de este tipo de instrumentos. Para el año 2002 la encuesta está en proceso de aplicación. Para el año 2003 la aplicación de la encuesta en los 34 cuadrantes, tendría un costo de \$53.3 millones. Estos resultados, unidos al informe de las estadísticas de la Policía, se constituiría en una evaluación integral al Programa Zonas Seguras después de seis meses y un año de funcionamiento.

Proyección de Costos 2002 – 2004 Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Aplicación encuesta	18.6		53.3	56.5	109.8
TOTAL	18.6		53.3	56.5	109.8
*Total sin sumar lo asignado en 2002					

4.1.3 Proyecto "Mirar Hacia Fuera"

A pesar de los altos índices de inseguridad presentes en Bogotá y de las innumerables estrategias implementadas para consecución de la seguridad personal en Bogotá, la ciudad no ha desarrollado una sinergia institucional adecuada en materia de seguridad ciudadana, lo cual unido a la carencia de una plataforma tecnológica adecuada para el manejo de emergencias, el seguimiento al comportamiento delictivo y la observación y tele vigilancia de lugares más críticos de la ciudad impide la implementación de nuevos esquemas en el manejo de la inseguridad en la capital.

Las pocas experiencias que se han desarrollado en algunas ciudades del país al respecto y los escasos resultados del Centro Automático de Despacho (CAD) de la Policía Metropolitana, demuestran una falencia en el manejo de nuevas tecnologías en los sistemas de seguridad urbanos desarrollados en Colombia. El CAD de la Policía Metropolitana de Bogotá es un sistema de radio y video interconectado, el cual presenta problemas de diseño y planeación causando traumatismos para su actualización y la imposibilidad de ampliar su cobertura.

Como antecedente a este modelo de gestión en materia de seguridad se encuentra la gestión realizada durante el anterior Gobierno Nacional. El Gobierno Nacional realizó una inversión de \$1.400 millones aproximadamente, correspondientes a 100 cámaras instaladas entre la calle 6 y 100 entre avenida Caracas y Circunvalar, las cuales, para evitar el problema de diseño del antiguo sistema, son monitoreadas desde las estaciones de Chapinero y Bacatá. En la actualidad la Presidencia de la República tiene previsto otra ampliación con otras 100 cámaras que, al igual que las anteriores, se monitorearán desde sitios diferentes de la ciudad.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Cámara de Comercio de Bogotá propone la implementación de un Sistema de Circuito Cerrado de Televisión para Bogotá. El proyecto en su totalidad contaría con dos componentes específicos:

- Elaboración de un Plan Maestro que determine las necesidades físicas, tecnologías, en materia institucional y de recurso humano y que cuantifique la magnitud de la inversión necesaria para la implementación de dicho sistema en Bogotá. La realización de este estudio sería producto de una inversión de la Cámara de Comercio de Bogotá en su totalidad. A partir de este Plan Maestro la Cámara de Comercio realizaría la gestión necesaria para que las entidades involucradas en la implementación del sistema realicen la inversión requerida en la plataforma tecnológica.
- Un segundo componente, estaría al igual que el anterior liderado por la Cámara de Comercio con énfasis en los cuadrantes donde se ha implementado el Programa Zonas Seguras. En estos cuadrantes la Cámara lideraría un proceso de apoyo al sistema, motivando a la ciudadanía en general, para que sean estos quienes donen las cámaras de vídeo de acuerdo con las especificaciones técnicas requeridas por la plataforma tecnológica, lo cual permitiría poner en funcionamiento el sistema como tal.

Costos:

En su primera fase el proyecto destinaría sus costos al diseño de un Plan Maestro realizado por expertos en el tema, teniendo en cuenta la complejidad del diseño de redes y sistemas de telecomunicaciones. Dicho Plan incluiría un diagnóstico de lo que existe en el momento, haría una propuesta técnica y propondría un modelo de financiación para asegurar su sostenibilidad en el tiempo. Además establecería la institución que sería más indicada para manejar el sistema de acuerdo a las necesidades que demande su adecuado funcionamiento.

Finalmente el Plan Maestro debe indicar las necesidades de recursos financieros, tecnológicos y de personal, que garanticen la adaptación a futuras tecnologías y faciliten la puesta en marcha de una segunda fase de expansión, lo cual le daría al proyecto viabilidad para permanecer en el tiempo, sin tener problemas de obsolescencia.

Proyección de Costos 2002 – 2004 Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Consultoría			300.0		300.0
TOTAL			300.0		300.0

*Total sin sumar lo asignado en 2002

Financiación:

Para asegurar el éxito del proyecto, la Cámara de Comercio de Bogotá aportaría los recursos para la realización del Plan Maestro y, en la segunda fase, la ciudadanía en general sería la encargada de garantizar los recursos necesarios para el desarrollo del proyecto en el largo plazo.

4.1.4 Numero Unico de Atención de Emergencias y Despachos para Bogotá 123

El NUSE 123 será una organización de servicio al ciudadano, a la policía, a los organismos de salud, bomberos, tránsito y atención de emergencias y al sistema judicial. Como tal deberá ser diseñado para satisfacer las necesidades de cada uno de estos entes.

Las emergencias que deberá atender el NUSE 123 son de policía, tránsito, salud, bomberos y otras. Deberá despachar las patrullas de Policía, ambulancias o cisternas al sitio de los hechos, hacer un seguimiento de cada caso, documentar la información básica y coordinar con las demás entidades para que reciban los casos y/o personas involucradas que les corresponde: Hospitales, UPJ's, Fiscalía, Policía, DAS, Medicina Legal.

Una situación de emergencia, puede estar determinada por un caso simple de policía, salud o bomberos o por casos más complejos en donde se requiere un manejo coordinado de recursos entre dos o tres entidades como por ejemplo, incendios en edificios (policía, ambulancias y bomberos), accidentes de tránsito (ambulancias, policía y tránsito); hasta llegar a casos de crisis de la ciudad, que requieren una acción coordinada de todas las entidades, incluyendo las oficinas de atención de emergencias, Cruz Roja y otras cuando suceden eventos como terremotos, desórdenes o manifestaciones violentas, tomas guerrilleras, explosiones, etc.

La Policía Metropolitana, la Administración Distrital, el Departamento Prevención y Atención de Emergencias (DPAE) y los demás entes de atención de la ciudad deben estar preparados para cada tipo de emergencia, previsible con anticipación, teniendo una estrategia clara de acción, procedimientos de operación y medios técnicos y organizacionales para coordinar y controlar una reacción rápida y eficiente. El tiempo de respuesta es esencial en emergencias y puede salvar muchas vidas.

El sistema NUSE 123 debe facilitar a los organismos de emergencia y seguridad una respuesta eficiente y rápida para cada uno de estos escenarios, desde el más simple hasta el más complejo. Desde el momento en el cual alguien detecta un incidente y lo reporta, el sistema debe disparar automáticamente unos procedimientos predeterminados para indagar mayor información, valorarla, avisar a los entes adecuados para manejar el incidente, reaccionar en forma rápida y oportuna y despachan las unidades pertinentes al sitio, si es que amerita hacerlo. Una vez finalizado el incidente, se complementan los reportes, se actualiza las estadísticas, se hace las recomendaciones del caso y se cierra.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Plan Maestro	348.0				
Misiones interinstitucionales			15.0	15.9	30.9
TOTAL	348.0		15.0	15.9	30.9

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.1.5 Observatorio de la seguridad en Bogotá

El Observatorio de la Seguridad en Bogotá es una publicación semestral en la que se analizan los aspectos objetivos y subjetivos de la inseguridad. Como parte de los aspectos objetivos, se toman las estadísticas oficiales las cuales se basan en los delitos de mayor impacto para la ciudad, denunciados ante las autoridades y suministrados por el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Sin embargo, como complemento a estas estadísticas y debido al problema de subregistros que la denuncia presenta, la Cámara de Comercio de Bogotá vio la necesidad de complementar la información con encuestas de victimización y percepción, realizadas en las 20 localidades de la ciudad.

Las fortalezas de esta publicación radican en que es el único análisis de este tipo realizado por una entidad No Oficial y la continuidad que ha tenido. A la fecha se han publicado 23 números con un tiraje de 1,000 ejemplares cada publicación, se distribuye entre los empresarios y las organizaciones públicas y privadas encargadas de trabajar el tema de seguridad.

Debido a la gran acogida que tiene este observatorio, otras Cámaras del país, así como también algunas de América Latina, nos han solicitado asesorar en el montaje y diseño de una herramienta como ésta para ser desarrollada en sus ciudades.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Aplicación de encuestas	34.3		36.4	38.6	74.9
Diseño y publicación	3.8		4.0	4.3	8.3
Correo	1.1		1.2	1.2	2.4
Difusión en otras Cámaras	3.0		3.2	3.4	6.6
TOTAL	42.2		44.8	47.5	92.3

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.1.6 Observatorio de la seguridad en Cundinamarca

Teniendo en cuenta la gran aceptación del Observatorio en Bogotá y el interés de la Cámara de Comercio de Bogotá de extender su gestión a la región del Departamento de Cundinamarca, se diseñó el "Observatorio de la Seguridad en Cundinamarca", el cual presenta las estadísticas de los delitos de mayor impacto en el Departamento, discriminadas por Distrito de Policía.

Las fortalezas de estas publicaciones radican en que es el único análisis de este tipo realizado por una entidad No Oficial de manera independiente, además de la continuidad que ha tenido. Todo ello, le ha generado un alto nivel de credibilidad con la ciudadanía y con las mismas autoridades Distritales y de Policía. A la fecha se han publicado 22 números del Observatorio de Seguridad de Bogotá. A partir de junio de este año, se lanzó el Observatorio de Seguridad de Cundinamarca, dentro de la política de extender nuestra acción y presencia a nivel regional.

El Observatorio de la Seguridad en Cundinamarca es una publicación semestral donde se analizan las estadísticas oficiales de delitos denunciados ante las autoridades del Departamento de Cundinamarca. En él se presentan las cifras consolidadas por distrito de policía, su variación con respecto al mismo periodo del año anterior, el mapa donde se identifican las zonas de mayor incidencia de los delitos, la tendencia para todo el Departamento en los dos últimos años y la tasa por 10.000 habitantes de los municipios que participan con la mayor cantidad de delitos. La fuente oficial es el Centro de Investigaciones Criminológicas del Departamento de Cundinamarca.

Se distribuye entre las Alcaldías y Estaciones de Policía de los 140 municipios que conforman el Departamento de Cundinamarca, así como entre los empresarios y

organizaciones gubernamentales y ONG's de la zona de influencia de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Diseño y publicación	5.8		6.1	6.5	12.6
Correo	17		1.8	1.9	3.7
Difusión en otras Cámaras	3.0		3.2	3.4	6.6
TOTAL	10.5		11.1	11.7	22.8

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.2 SECUESTRO Y EXTORSIÓN

4.2.1 Apoyo al programa presidencial de lucha contra el secuestro.

El actual gobierno del Presidente Alvaro Uribe ha considerado el problema del secuestro y la extorsión como un tema prioritario para abordar en los próximos cuatro años de su gestión. Así mismo y en esa medida, ha puesto en cabeza del Vicepresidente de la República, Francisco Santos, el manejo y la ejecución de un programa y una política de lucha contra este delito, para lo que se ha solicitado la colaboración de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Por lo tanto, y en respuesta a la solicitud de apoyo por parte del gobierno, la Cámara de Comercio de Bogotá desarrollará un completo plan de apoyo al programa de la Vicepresidencia, reorientando los recursos que anteriormente estaban destinados al programa de fortalecimiento de los grupos GAULA.

Si bien los detalles de dicho plan de apoyo no se pueden desarrollar en este documento por cuestiones de confidencialidad, las características del mismo ya han sido expuestas y por lo tanto son de conocimiento de la Junta Directiva.

Para el desarrollo y financiamiento de los programas que se llevarán a cabo directamente con la Vicepresidencia de la República se suscribirá un convenio interinstitucional y se administrarán los recursos a través de la sociedad fiduciaria, que ya fue elegida a través de un concurso público dentro del programa concebido anteriormente para la administración de estos recursos.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Actividades de apoyo	3,300.0				
TOTAL	3,300.0				

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.2.2 Talleres de prevención

La Cámara de Comercio de Bogotá empezó a trabajar en el año 2001 en la consolidación de una estrategia de lucha contra el secuestro y la extorsión. Para tal efecto, realizó una alianza estratégica con la Fundación País Libre, con el fin de dictar a todos los empresarios e industriales de Bogotá y la región, una serie de **Talleres de prevención en materia de Secuestro y Extorsión.**

Este ciclo de Seminarios Taller buscan generar en los participantes una actitud preventiva frente al secuestro, concientizar a cada participante de su nivel particular de riesgo, facilitar la elaboración de un plan personal de prevención, ganar hábitos de observación y conocimiento y brindar herramientas de seguridad para asumir una actitud preventiva y adecuada ante una situación de secuestro.

Durante el año 2001, se capacitaron aproximadamente 825 empresarios. En lo que va corrido de este año, se han capacitado aproximadamente 600. Al respecto es importante destacar que la Cámara de Comercio subsidia con un 75% el costo de cada taller, siendo muy accesible para el empresario quien sólo aporta el 25 % del costo total.

Teniendo en cuenta los resultados de los talleres dictados hasta el momento y el impacto que han tenido en el empresariado y los industriales, proponemos continuar con la estrategia que se venía desarrollando aumentando la cobertura, realizando 4 talleres semanales con una participación de mínimo 15 a 20 personas (a razón de \$6 millones por taller). Para el año 2003 se capacitarían 2,400 empresarios y para el 2004 se capacitarían 2,550 empresarios más.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Realización Talleres	350.0		960.0	1,071.0	2,031.0
Envío Invitaciones			0.6	0,7	1.3
TOTAL	350.0		960.6	1,071.7	2,032.3

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.2.2.1 Evaluación Talleres de Prevención del Secuestro y la Extorsión

Así mismo, con el fin de conocer la pertinencia y el nivel de utilidad de la información ofrecida en los talleres de prevención del secuestro y la extorsión, para efectuar los ajustes que sean necesarios, proponemos profundizar la evaluación que previamente hemos realizado sobre los mismos.

Se trata de evaluar la pertinencia de la información para la elaboración de planes personales de prevención, conocer cuántos participantes han emprendido un plan personal de prevención, establecer el tipo de estrategias que han adoptado e identificar cuántos han sido víctimas del secuestro y la extorsión después de haber tomado el taller.

La evaluación se desarrollará a través de la realización de una encuesta estructurada que será aplicada a una muestra representativa del grupo objetivo y el resultado esperado será identificar correctivos para el mejoramiento del taller.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Aplicación de encuestas			37.0	20.2	57.2
TOTAL			37.0	20.2	57.2

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.2.3 Centro de Asistencia y Asesoría al Empresario en materia de Secuestro y Extorsión (CAESE)

En el marco de la alianza con País Libre, este centro se concibe como un espacio donde el empresariado tiene la posibilidad de recibir diferentes servicios con asistencia personalizada en materia de prevención y manejo de situaciones de secuestro y extorsión. Estos servicios están clasificados en tres grandes líneas:

Línea Preventiva: busca dar a conocer a todos los ciudadanos la magnitud del fenómeno, la legislación existente al respecto en el ámbito nacional e internacional y el desarrollo histórico del fenómeno. Esta línea de acción requiere de la realización de foros, seminarios, talleres a grupos focales y el diseño y divulgación de material didáctico para ilustrar la magnitud, trascendencia y comportamiento del fenómeno, así como para asesorar en la elaboración de un plan personal contra el secuestro. Una vez implementado el Centro de Asesoría al empresario en temas de Secuestro y Extorsión, éste asumiría el programa de talleres de Prevención del Secuestro y la Extorsión.

Línea de asistencia y asesoría durante la vivencia del fenómeno de secuestro y extorsión. La asistencia estaría enfocada al correcto manejo de la situación, en aspectos críticos como el manejo de medios, contacto con los delincuentes y relaciones con las instituciones que manejan el tema. Así mismo se brindará asesoría jurídica, financiera y administrativa a familiares del secuestrado para evitar una posible quiebra de las empresas familiares.

Línea Apoyo posterior a la liberación. El Centro brindará una asesoría jurídica, financiera y psicológica especializada a las víctimas y sus familiares, que se enfrentan a una segunda victimización por cuenta de sus acreedores, debido a la quiebra de sus empresas y las deudas financieras contraídas durante el período del secuestro.

Costos:

La inversión inicial para el montaje del CAESE sería de \$875,2 millones para el periodo 2003 – 2004, representados en gastos de inversión (adecuación de la sede y compra de equipos) y gastos administrativos (arriendo, vigilancia, servicios, aseo y cafetería).

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Gastos de personal (1)			170.4	180.6	351.1
Gastos de Inversión (2)			52.6	0.0	52.6
Gastos de Funcionamiento (3)			180.3	191.1	371.4
Gastos de Publicación			10.0	10.6	20.6
Imprevistos (10%)			41.3	38.2	79.6
TOTAL			454.6	420.5	875.1
*Total sin sumar lo asignado en 2002					

(1) Incluye: Director, abogado, Psicólogo, Asesor, Secretaria, Técnico

(2) Incluye: Adecuación de 5 oficinas y salas, 5 computadores, Impresora, conmutador, teléfonos y fax

(3) Incluye: Pago de servicios públicos y de vigilancia, arriendo de inmueble y equipos, papelería y correo

Financiación:

La CCB aportaría los recursos durante el montaje y el primer año de funcionamiento del CAESE. A partir de enero del 2005, su costo lo asumiría la Fundación País Libre y el Programa de Lucha contra el Secuestro de la Vicepresidencia de la República y su autofinanciación se garantizaría, en parte, con la venta de los talleres de prevención del secuestro y la extorsión.

Por el momento, la Fundación País Libre ha venido aportando el know how que la ha posicionado como una de las entidades expertas en la lucha contra este flagelo. Por su parte, la Vicepresidencia, ya designó un grupo de expertos que trabajarán en el diseño y seguimiento del proyecto. Estos acuerdos se formalizarían mediante convenio interinstitucional entre las partes.

Teniendo en cuenta además que en el país existen múltiples instituciones conocedoras del tema, como la DIJIN, los grupos GAULA, la Policía Nacional y el sector de seguridad privada, el Centro de Asesoría al Empresario en materia de Secuestro y Extorsión sería producto de un conjunto de alianzas estratégicas con estos actores involucrados en el tema.

4.2.4 Apoyo a las Oficinas de Seguridad Preventiva del Ministerio de Defensa OSP

Hasta el momento el Gobierno Nacional ha creado Oficinas de Seguridad Preventiva OSP en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga. Dichas OSP tienen un carácter preventivo y en conjunto con los GAULA brindan la asesoría necesaria para que la ciudadanía prevenga ser víctima de los delitos de secuestro y extorsión.

En esta medida las OSP son coherentes con los esfuerzos que la Cámara de Comercio de Bogotá está emprendiendo para combatir el problema del secuestro y la extorsión. Por esta razón se pretende apoyar esta iniciativa del Ministerio de Defensa, con el fin de legitimarla y darla a conocer, así como para articularla a las demás acciones que se llevarán a cabo de aquí en adelante en este tema.

4.3 JUSTICIA E IMPUNIDAD

4.3.1 Proyecto "Unidades Penales de Justicia"

La Cámara de Comercio realizó un inventario y un análisis de la estructura y forma de operar de las diferentes instituciones que intervienen en el manejo de la seguridad en Bogotá, haciendo énfasis en control policivo, justicia, administración central y administración local. De acuerdo con los resultados de dicho estudio la Cámara de Comercio diseñó una propuesta para el montaje de Unidades Penales de Justicia en Bogotá. Esto con el fin de brindarles a los ciudadanos mecanismos de justicia que conozcan, procesen y sancionen los delitos menores, faltas y contravenciones.

Estas unidades estarían conformadas por juzgados penales locales, inspecciones de Policía, una Comisaría de Familia y una Unidad de Reacción Inmediata de la Fiscalía (URI). Operarían 24 horas al día, lo que permitiría un adecuado manejo de la justicia en Bogotá.

Como resultado de los dos planes de acción que en el tema de seguridad ha venido implementado la Cámara de Comercio de Bogotá a partir de 1997, el primero de los cuales fue diseñado en alianza con el Foro Europeo de Seguridad Urbana, se desarrolló un estudio del sector de justicia en el Distrito que permitió plantear propuestas a las problemáticas identificadas.

Concretamente, se elaboró el "Diagnóstico institucional sobre el manejo de la seguridad en Bogotá", en el que se realizó un inventario y un análisis de la estructura y forma de operar de las diferentes instituciones que intervienen en el

manejo de la seguridad, haciendo énfasis en control policivo, de justicia y de administración central y local.

Una vez elaborado este análisis, se propuso un nuevo modelo de seguridad para Bogotá que hiciera más eficiente la lucha contra la delincuencia. Recientemente, se planteó el montaje de las "Unidades de Justicia Rápida en Bogotá" con el ánimo de agilizar los procesos penales en materia de delitos menores (raponazo, hurto de vehículos, hurto a residencias, etc.), para lo cual se desarrolló un análisis previo de los procesos abreviados de justicia.

Con base en una propuesta de la Cámara de Comercio de Bogotá dirigida a garantizar el cumplimiento eficiente y efectivo de las funciones inherentes a la Fiscalía General de la Nación, Seccional Bogotá D.C., recientemente la Fiscalía presentó a la entidad el proyecto "descentralización y desconcentración de las Unidades de Fiscalía Delegadas ante los Jueces Penales Municipales de Bogotá y creación de las Salas de Atención al Usuario", en el cual plantean un sistema de Unidades de Fiscalía en cada una de las localidades.

Para desarrollar este propósito, proponemos crear las Unidades Penales de Justicia eficaz, a través de una prueba piloto, las cuales permitirán combatir el problema de la impunidad y agilizar los diferentes procesos judiciales. Si bien estas Unidades permitirán agilizar, sobretodo, los procesos de los delitos menores y contravenciones, descongestionarían el sistema judicial en general.

Se propone crear una primera unidad, como prueba piloto, la cual estaría integrada por las actuales Unidades de Reacción Inmediata de la Fiscalía URI's, Fiscales Investigadores, Jueces, Medicina Legal y Centros de detención, con jurisdicciones iguales a las de las actuales URI (Norte, Centro, Sur, Oriente y Occidente).

El anterior esquema permite agilizar el proceso de judicialización de delitos al patrimonio por cuantías menores a 50 SMLV así como todas las lesiones personales, ya que se podrían manejar en un mismo recinto, las fases de detención, de investigación, de acusación y de imposición de la pena.

La propuesta beneficiará a los casi 7,000,000 de habitantes de la ciudad que accederán de manera fácil, al tener dentro de una misma infraestructura y en jurisdicciones pequeñas y cercanas a los lugares de residencia, los entes investigadores y de judicialización, y así mismo resolverá el problema de hacinamiento de las salas de detenidos de las Estaciones de Policía y ayudará a descongestionar el sistema carcelario.

Costos:

La inversión inicial para el montaje de las Unidades Penales de Justicia sería de \$1,630 millones para el periodo 2003 - 2004, representados en gastos de inversión (adecuación de la sede y compra de equipos) y administrativos (arriendo, vigilancia, servicios, aseo y cafetería). Los costos del personal que participaría en el proyecto ascienden a \$5,000 millones.

Proyección de Costos 2002 – 2004 Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Inversión			800.1		800.1
Gastos administrativos			331.4	351.2	682.6
Imprevistos (10%)			113.1	35.1	148.3
TOTAL			1,244.6	386.4	1,631.0

*Total sin sumar lo asignado en 2002

Financiación:

- La CCB aportaría los recursos durante el montaje y el primer año de funcionamiento de las UPJ (inversión y administración). A partir de enero del 2005, este costo lo asumiría el Distrito.
- La Administración Distrital también participaría, desde el inicio del proyecto, con los costos de alimentación de los detenidos.
- La Nación, a través del Consejo Superior de la Judicatura y de la Fiscalía General de la Nación, aportaría los salarios de los jueces, fiscales y su equipo de apoyo.

Estos acuerdos se formalizarían mediante convenio interinstitucional entre las partes.

4.4 SISTEMA CARCELARIO

4.4.1 Modelo para la Privatización del Sistema Carcelario

La privatización del sistema carcelario se presenta en general como una opción eficiente en términos económicos para la construcción, ampliación y administración de los planteles. Actualmente en el mundo existen aproximadamente 154 establecimientos privados en USA y unos 31 en el resto del mundo, y los estudios realizados en los mismos demuestran que los costos de administración y operación en instituciones privadas se reducen entre un 10% y un 15 %³⁷ mediante la innovación y las prácticas más eficientes.

Entre los beneficios de un esquema privado de administración carcelaria se pueden mencionar los siguientes:

- Disminuye el tiempo de construcción.
- El costo de construcción es menor hasta en un 25%.
- Los costos de operación también se reducen. Los datos de EE.UU reportan una economía de entre 10% y 15%.
- La calidad de los servicios es mejor.³⁸

Por lo anterior la concesión o privatización de las cárceles puede constituirse en una salida viable al problema de la insuficiencia de cupos y al de la deficiencia en la provisión de servicios en los planteles.

Una de las financiaciones estimadas como más conveniente, es aquella en la que los costos de construcción son absorbidos por el propietario/constructor de la instalación carcelaria y se transfieren a las tasas diarias de la administración.

Los contratos de administración carcelaria entre el gobierno y las empresas privadas, pueden redactarse imponiendo tarifas fijadas explícitamente por debajo de lo que le ha costado a la entidad pública administrar la cárcel en años anteriores, o sobre proyecciones de lo que le costaría al administrador público en el futuro inmediato.

Las entidades actualmente encargadas de la administración penitenciaria, en concreto el INPEC, pueden concentrarse en las funciones de capacitación y formación de guardias, transmitiendo así toda su experiencia acumulada, así como

³⁷ Según 14 estudios comparativos de costos. Fuente: ADRIAN T. MOORE, *PRIVATE PRISONS: Quality Corrections at a Lower Cost*, Reason Public Policy Institute.

³⁸ Charles W. Thomas, *Correctional Privatization in the United States: An Examination of Its Modern History and Future Potential*, Gainesville, Florida.

en la definición de estándares de construcción y condiciones mínimas para los reclusos.

Teniendo en cuenta lo anterior y considerando que el Presidente Alvaro Uribe ha planteado la posibilidad de implementar un modelo de privatización para solucionar los principales problemas del sistema carcelario nacional, la Cámara de Comercio de Bogotá formulará, a manera de propuesta, un Modelo para la Privatización del Sistema Carcelario.

Costos:

Se calculó un costo aproximado para la contratación de una consultoría con expertos en el tema para la elaboración de un Plan Maestro y para la realización de foros y misiones que se realizarían con el fin de conocer experiencias en otros países.

Así mismo, se incluyeron algunos costos de promoción y divulgación que corresponderían a los recursos necesarios para la gestión de coordinación interinstitucional con el fin de implantar el modelo propuesto.

Proyección de Costos 2002 – 2004 Millones de \$

<u>DESCRIPCION</u>	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Asesoría y consultoría			85.0		85.0
Promoción y divulgación			15.0		15.0
TOTAL			100.0		100.0

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.5 PLAN ESTRATÉGICO DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como complemento a anteriores iniciativas en este tema y teniendo en cuenta la poca integralidad que ha existido en las políticas implementadas en materia de seguridad ciudadana en Bogotá y la región y los bajos niveles de coordinación entre las entidades y autoridades encargadas del tema, es fundamental generar un Plan Estratégico en materia de Seguridad Ciudadana para Bogotá.

Este Plan Estratégico le permitiría a la ciudad consolidar un modelo propio de seguridad urbana, lo que implicaría adoptar decisiones de carácter administrativos,

poner en marcha una estrategia financiera de largo plazo con sus respectivas fuentes de financiamiento y expedir actos normativos necesarios.

Para el diseño de este Plan sería necesario contratar una consultoría con expertos nacionales e internacionales con experiencia en la formulación de estos planes, tal es el caso del Foro Europeo por ejemplo.

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Honorarios			300.0		300.0
TOTAL			300.0		300.0

*Total sin sumar lo asignado en 2002

4.6 ACCIONES COMPLEMENTARIAS

Tal como lo ha venido haciendo, la Cámara puede liderar la creación de espacios de coordinación interinstitucional mediante los cuales se busca dar solución a problemáticas específicas, cuya solución involucra varias instituciones. Tal es el caso de la Piratería Terrestre que afecta los sectores generadores de carga y transportador y en general al sector empresarial y cuyo manejo involucra Policía, Fiscalía, Ministerio de Transporte, actos legislativos etc. Así mismo, es importante mantener la presencia y liderazgo en escenarios de toma de decisiones que afectan las condiciones de seguridad de Bogotá y la región, tales como los Consejos de Seguridad Distrital y Departamental.

4.6.1 Comité intergremial para la lucha contra la Piratería Terrestre

Teniendo en cuenta el importante aumento de este delito en el país, pero en especial en Bogotá y la región, a principios del 2002 la CCB convocó diferentes gremios y entidades estatales para crear un comité en el que se coordinarán las diferentes acciones y proyectos que cada cual estaba desarrollando aisladamente. En la actualidad la Cámara ejerce la Secretaría Ejecutiva de dicho comité el cual está integrado por: ANDI, COLFECAR, FASECOLDA, FENALCO, ASOPARTES, la DIJIN, y la Policía Metropolitana de Bogotá, y se está trabajando en el desarrollo de una estrategia conjunta.

4.6.2 Comité interinstitucional para la vigilancia privada

Debido a la situación del país y a la reducida capacidad del estado para ocuparse debidamente de la inseguridad, la vigilancia privada adquiere cada día más relevancia en el escenario nacional ya que puede contribuir de manera decisiva en la solución de esta problemática. Atendiendo la solicitud de varios representantes del sector, proponemos crear el Comité Interinstitucional para la Vigilancia Privada como primer espacio de contacto y coordinación entre el sector y las autoridades gubernamentales. Desde este se pueden impulsar diferentes iniciativas para dar solución a las problemáticas que afectan el sector, tal es el caso de las empresas ilegales, y la carencia de estándares en la prestación del servicio, entre otras.

4.6.3 Consejos de Seguridad de Bogotá y Cundinamarca

La Cámara de Comercio de Bogotá es la única institución del sector privado que es miembro permanente por decreto del Consejo de Seguridad de Bogotá, e invitada permanente del Consejo de Seguridad de Cundinamarca. Dichos espacios son de gran utilidad para el desarrollo de todos nuestros proyectos.

4.6.4 Reconocimiento a los 20 Mejores Policías de Bogotá

Con el propósito de contribuir al fortalecimiento de la imagen de nuestras instituciones, así como para exaltar la labor del policía, la Cámara de Comercio estableció a finales del año pasado el premio a los 20 mejores policías de Bogotá. Teniendo en cuenta la acogida y el impacto positivo causado al interior de la institución policial proponemos continuar con este programa para el periodo 2002 – 2004

Proyección de Costos
2002 – 2004
Millones de \$

Descripción	2002	2002	2003	2004	Total*
	Asignado	Adicional			
Gastos de viaje	29.0		31,9	35,1	67.0
TOTAL	29.0		31,9	35,1	67.0

* Total sin sumar lo asignado en 2002

4.7 RESUMEN DEL PROGRAMA

DESCRIPCION	2002		2003	2004	TOTAL*
	Asignado	Adicional			
Zonas Seguras	1,965.4	2,370.3	785.2		3,155.5
Evaluación Zonas Seguras	18.6		53.3	56.5	109.8
Mirar Hacia Fuera			300.0		300.0
Número Unico de Atención de Emergencias	348.0		15.0	15.9	30.9
Observatorio de Seguridad en Bogotá	42.2		44.8	47.5	92.3
Observatorio de Seguridad en C/marca	10.5		11.1	11.7	22.8
Apoyo Vicepresidencia de la República	3,300.0				
Talleres de Prevención	350		960.6	1,071.7	2,032.3
Evaluación Talleres de Prevención			37.0	20.2	57.2
CAESE			454.6	420.5	875.1
Unidades Locales de Justicia			1,244.6	386.4	1,631.0
Modelo Privatización Sistema Carcelario			100.0		100.0
Plan estratégico			300.0		300.0
Reconocimiento Policía	29.0		31.9	35.1	67.0
TOTAL	6,063.7	2,370.3	4,338.1	2,065.5	8,773.9

[illegible]